

0 - 785341

ЦЕНТР ПРАВОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КГУ

На правах рукописи


Бессарабов Владимир Григорьевич

**ПРОКУРАТУРА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
КОНТРОЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальности: 12.00.02.- конституционное право; муниципальное право.
12.00.11.- судебная власть; прокурорский надзор;
организация правоохранительной деятельности; адвокатура.

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора юридических наук

Москва – 2001



Работа выполнена в Научно-исследовательском институте
проблем укрепления законности и правопорядка при
Генеральной прокуратуре Российской Федерации

Официальные оппоненты:

- Доктор юридических наук Горобец Виктор Дмитриевич
- Доктор юридических наук, профессор Халиулин Александр Германович
- Доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации Ястребов Владислав Борисович

Ведущая организация – Санкт-Петербургский юридический институт
Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

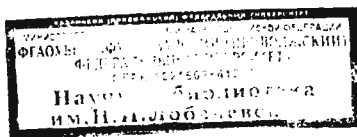
Защита состоится «8» июня 2001 г. в 15 часов на заседании
диссертационного совета Д.501.001.73 по защите диссертаций на соискание
ученой степени доктора юридических наук в Московском государственном
университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119899, г. Москва. Воробьевы
горы. 1 гуманитарный корпус, юридический факультет.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Московского
государственного университета.

Автореферат разослан «24» апреля 2001 г.



Ученый секретарь
диссертационного совета
Д.501.001.73



Л.В. Головкио

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный период развития России характеризуется многочисленными изменениями, происходящими в экономической жизни, в области государственного строительства и в сфере идеологии. Значительную часть этих изменений составляют проводимые в стране государственно-правовая и судебная реформы, которые не могли не затронуть различные стороны организации и деятельности органов государственной власти, в том числе органов прокуратуры Российской Федерации.

В результате многочисленных дискуссий российских и зарубежных ученых и практиков о месте и роли прокуратуры Российской Федерации в государственном механизме стало очевидным, что судебно-правовая реформа, при всей ее привлекательности, в отдельных аспектах по отношению к органам прокуратуры имела стратегические просчеты. Это потребовало от правовой науки качественно новых подходов, рекомендаций и разработок, адекватных новым задачам, целям и функциям прокуратуры в изменяющихся условиях, с тем чтобы максимально содействовать прогрессивным изменениям в экономике, политике, социальной, культурной и иных сферах, обеспечению прав и интересов граждан, приоритета общечеловеческих ценностей, построению подлинно правового государства.

Эффективное осуществление регулирующей функции государства предполагает наличие хорошо отлаженной, действенной системы государственного контроля и надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и решений Правительства РФ. Актуальность проблемы создания такой системы контроля предполагает необходимость рассматривать ее в качестве важнейшей составной части государственной реформы. Важным средством решения проблемы является установление оптимальных соотношений прокурорского надзора и функций органов, реализующих контрольные полномочия законодательной, исполнительной, судебной власти и Президента Российской Федерации.

В связи с этим актуальным для научных исследований становится изучение места и роли прокуратуры в системе государственного контроля. Для достижения указанных целей требуются не только научный анализ деятельности целого ряда правовых институтов, законодательства и практики взаимодействия прокуратуры и этой системы, но и выработка теоретических положений, соответствующих наиболее полному решению отмеченных проблем.

Вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, определения ее места и роли в государственном механизме были предметом научных исследований таких ученых, как: А. И. Алексеев, В. Б. Алексеев, С. С. Алексеев, П. Д. Альбицкий, В. И. Басков, Д. Н. Бахрах, А. Д. Берензон, С. Г. Березовская, А. Д. Бойков, В. В. Бойцова, В. Я. Бойцов, Г. И. Бровин, Ю. Е. Винокуров, С. Е. Вицин, В. А. Власихин, А. А. Власов, В. В. Гаврилов, Л. С. Галесник, В. М. Горшенев, В. Н. Григоренко, Ю. М. Грошевой, К. Ф. Гуценко, В. З. Гушин, Л. М. Давыденко, В. Г. Даев, Г. В. Дашков, В. Г. Демин, Л. И. Демко, Т. М. Добровольская, А. И. Долгова,

В.В. Долежан, И.Л. Друкаров, С.А. Емельянов, Н.В. Жогин, М.П. Журавлев, В.К. Звирбуль, Д.Л. Златопольский, В.Б. Иссерс, И.И. Карпец, В.В. Ключков, А.Ф. Козлов, Е.И. Козлова, А.Ф. Козусев, Ю.В. Кореневский, Н.М. Коркунов, Б.В. Коробейников, Н.И. Костенко О.Е. Кутафин, В.Н. Кудрявцев, К.И. Комиссаров, В.Ф. Котик, Б.В. Кравцов, С.С. Кравчук, В.И. Кригер, Б.М. Лазарев, Н.И. Лазаревский, В.В. Лаптев, В.Т. Лебединский, И.Д. Левин, А.И. Лепешкин, Е.И. Лисицын, В.Д. Ломовский, Н.С. Малеин, А.Я. Меженцев, В.Г. Мелкумов, А.И. Михайлов, В.И. Михайлов, Н.В. Муравьев, Г.А. Мурашин, В.В. Найденов, В.С. Нерсисянц, Л.А. Николаева, С.Г. Новиков, В.Н. Осипкин, С.А. Осипян, В.С. Основин, Г.И. Петров, М.Ю. Рагинский, Ф.С. Рагинский, Ф.С. Разаренов, Ю.С. Решетов, В.И. Рохлин, В.П. Рябцев, В.М. Савицкий, Н.И. Сапожников, А.П. Сафонов, Н.А. Селиванов, К.Ф. Скворцов, Ю.И. Скуратов, А.Ф. Смирнов, А.Б. Соловьев, Б.М. Спиридонов, М.С. Строгович, А.Я. Сухарев, В.С. Тадевосян, О.П. Темушкин, Э.С. Тенцов, Ю.А. Тихомиров, В.Н. Точиловский, Н.С. Трубин, И.Е. Фарбер, А.Г. Халиулин, Р.О. Халфина, Н.Ю. Хаманева, В.Я. Чеканова, А.А. Чувилов, М.А. Шапкин, В.И. Шинд, И.Л. Шрага, В.А. Юсупов, В.Б. Ястребов и др.

Вместе с тем анализ специальной литературы по рассматриваемой проблематике позволяет сделать вывод о том, что длительное время интересы ученых и практиков, решающих проблемы организации и деятельности органов прокуратуры, преимущественно входили в круг интересов авторов, занимающихся вопросами совершенствования прокурорского надзора и предварительного следствия путем разработки теоретических основ, нормативно-правовой регламентации, совершенствования методики и тактики этой деятельности.

Следует отметить, что некоторые ученые достаточно успешно реализовали свой научный потенциал в исследовании системы государственного контроля, а именно: И.С. Викторов, Т.А. Диканова, Ю.А. Дмитриев, К.Е. Игошев, Ф.Ш. Измайлова, В.С. Измозик, А.Х. Казарина, А.Б. Карлин, А.А. Кармолицкий, В.Я. Кикоть, Г.А. Ларионов, А.Н. Ларьков, Е.В. Лобанова, В.И. Лукьяненко, Т.П. Мордовин, М.Н. Прохорова, В.П. Проценко, Н.Ф. Селивон, М.С. Студеникина, О.В. Филимонов, А.В. Чурилов, И.Б. Шахов, Е.Д. Шелковникова, И.В. Шмаров, Е.В. Шорина, А.А. Ялбулганов и ряд других. Однако, проблемами соотношения прокурорского надзора и контроля занимались не так много авторов: А.И. Алексеев, Т.В. Ашиткова, Д.М. Бакаев, В.И. Кригер, В.И. Рохлин, А.Б. Соловьев, М.Е. Токарева, А.Г. Халиулин, В.Б. Ястребов и др. Но ими рассматривались лишь отдельные элементы этого сложного явления, а предметом комплексного правового исследования отмеченная проблематика пока не стала.

Таким образом, именно актуальность проблемы определения места и роли прокуратуры в системе государственного контроля Российской Федерации, недостаточность теоретических разработок, посвященных данным вопросам, предопределили выбор темы представленной диссертации. Научная и практическая значимость темы возрастает и в связи с проводимыми Президентом Российской Федерации реформами, направленными на упорядочение

деятельности федеральных органов и укрепление вертикали государственной власти, обеспечение верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории России, упрочение законности в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, восстановление единого конституционного и правового пространства в стране. В связи с этим Генеральной прокуратурой РФ осуществляются мероприятия по созданию новых структур прокуратуры в федеральных округах, организации эффективного надзора за соблюдением Конституции РФ, приведению в соответствие с ней законодательства в субъектах Федерации и др. Эти вопросы нуждаются в научном осмыслении и обосновании. Актуальность темы обусловлена также необходимостью реформирования и совершенствования организации и деятельности системы государственного контроля и органов прокуратуры и, в частности, важностью оптимизации управления системой государственного контроля, повышения эффективности прокурорского надзора, иной предусмотренной законом деятельности прокуратуры.

Предпринятая попытка комплексно исследовать поставленную проблему и разработать основанные на проведенном анализе предложения – по существу первая в отечественной и, насколько известно, в зарубежной практике.

Цель и задачи исследования предопределены актуальностью, новизной и практической значимостью данной работы.

Основная цель состоит в том, чтобы на основе изучения истории формирования и развития государственного контроля и надзора в зарубежных странах, России и СССР, анализа теоретических положений действующего отечественного и зарубежного законодательства, практики его реализации, теории и практики прокурорского надзора и государственного контроля провести теоретическое осмысление места и роли прокуратуры в системе государственного контроля, сформулировать некоторые научно-практические рекомендации по повышению эффективности прокурорского надзора за деятельностью органов государственного контроля, функционирования системы государственного контроля, взаимодействия прокуратуры с институтами политической системы Российской Федерации, осуществляющими контрольную деятельность.

В рамках поставленной в диссертационном исследовании цели выделены следующие задачи:

сравнительный правовой анализ российского и международного законодательства, регулирующего деятельность прокуратуры и органов государственного контроля (история их создания и деятельности);

рассмотрение проблем правового статуса, места и роли прокуратуры в системе государственного контроля, политической системе Российской Федерации;

изучение и анализ правовых основ и практики надзора прокуратуры за исполнением законов органами государственного контроля, взаимодействия прокуратуры с этими органами и органами, осуществляющими общественный контроль;

определение состояния и уровня научной разработанности исследуемой

темы, уточнение сущности понятий, составляющих предмет исследования;

обобщение научно-практического материала по проблемам организации прокурорского надзора и государственного контроля;

анализ причин недостаточной правовой регламентации деятельности органов государственного контроля;

разработка научно обоснованных рекомендаций, направленных на реформирование и совершенствование организационно-управленческой деятельности системы государственного контроля;

обоснование предложений, способствующих повышению эффективности прокурорского надзора за исполнением законов органами контроля и их должностными лицами.

Объект и предмет диссертационного исследования. Объектом исследования выступают системы органов прокуратуры и государственного контроля в условиях их становления и развития, а также теория и практика организации прокурорского надзора, государственного контроля и контроля негосударственных структур политической системы Российской Федерации и институтов гражданского общества.

Предметом диссертационного исследования является особый блок проблем, связанных с определением места и роли прокуратуры в системе государственного контроля, формы взаимодействия прокуратуры с контрольными органами, специфики надзора прокуратуры за исполнением законов органами государственного контроля, их должностными лицами, за соответствием законам издаваемых ими правовых актов, а также взаимодействие прокуратуры с институтами политической системы современной России, осуществляющими контрольную деятельность. К предмету исследования следует отнести и соответствующие нормы, обеспечивающие деятельность органов прокуратуры и системы органов государственного контроля, а также деятельность прокуратуры по надзору за их соблюдением.

Методология и теоретические основы исследования. Диссертационное исследование основано на общенаучных, частнонаучных и специальных методах познания социально-правовых явлений. Обозначенные проблемы не могли быть решены только в рамках новейшей истории деятельности прокуратуры и системы государственного контроля с помощью традиционных методов одной из общественных наук. Вот почему в ходе проведенного исследования автором были применены общенаучный диалектический метод познания и вытекающие из него научные методы: системный, логический, исторический, сравнительно-правовой, социологический, специально-юридический и др.

Системный подход позволил становление и развитие органов прокуратуры, государственного контроля в России, органов, выполняющих аналогичные функции в зарубежных странах, рассматривать в процессе функционирования и взаимодействия государства, его институтов и общества, политических партий и общественных объединений.

Не менее продуктивным в изучении таких сложных государственно-правовых институтов, какими являются прокуратура и система государственного

контроля, становится междисциплинарный подход, при котором учитываются не только правовые нормы, но также социально-политические условия, экономические, социально-психологические и культурологические факторы, воздействующие на процессы формирования и функционирования прокуратуры и системы государственного контроля.

Очевидно, что при анализе деятельности прокуратуры и системы государственного контроля в первую очередь применим институциональный метод исследования, который позволил выявить собственно эти государственно-правовые институты с присущими им специфическими признаками и атрибутикой.

Особенно широко применялся сравнительный метод исследования. Он позволил раскрыть как некоторые общие тенденции в развитии прокуратуры Российской Федерации и органов прокуратуры (а также органов, выполняющих аналогичные функции) зарубежных стран, так и существенные различия между ними. В то же время диссертант понимал, что недопустима абсолютизация этого метода, поскольку механическое сопоставление полномочий и статуса органов прокуратуры и органов, осуществляющих контрольные функции, в разных странах без учета специфики и уровня их социально-экономического развития неизбежно приводит к упрощению и схематизму в анализе.

Во избежание подобных методологических ошибок, наряду со сравнительным методом, применялся исторический метод. Он позволил рассматривать деятельность прокуратуры и органов контроля с учетом традиций, закономерностей и преобладающих тенденций общественно-политического развития, происходящих на протяжении сравнительно продолжительного исторического периода.

Автор использовал различные типы и виды источников информации ряда наук: теории права и государства, социологии, истории, политологии. Совокупность источников информации, использованных в данном исследовании, соответствует его цели и задачам, обеспечивает полноту, репрезентативность и достоверность.

По уровню обобщения информации, ее характеру и формам отражения действительности источники можно распределить на ряд основных групп.

Первую из них составляют официальные государственно-правовые документы: Конституция Российской Федерации; документы государственных органов, прежде всего федеральных; федеральные конституционные и федеральные законы; указы и распоряжения, постановления и заявления Президента РФ, Правительства РФ, палат Федерального Собрания РФ, а также нормы действующего законодательства государств – членов СНГ и некоторых развитых зарубежных стран. Использовались материалы практики организации и деятельности органов прокуратуры, некоторые проекты законов, нормативные акты, утратившие силу.

Вторая группа источников связана с деятельностью политических партий, общественных и религиозных движений и объединений. В их программах, материалах съездов и конференций, пленумов и совещаний нередко в

обобщенном виде представлены позиции различных социальных слоев и категорий населения, характеризующие отношение к деятельности органов прокуратуры, государственных контрольных органов, заявлены текущие и перспективные цели и задачи по взаимодействию с этими органами.

Третья группа источников – собственно труды отечественных и зарубежных исследователей прошлого и настоящего по теории права и государства, теории государственного управления, конституционного, административного, финансового права, научные работы по прокурорскому надзору, психологии, социологии, менеджменту.

Диссертант опирался на труды таких отечественных ученых, как С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, Ю.А. Анкудинов, Г.В. Атаманчук, В.С. Афанасьев, М.В. Баглай, А.А. Баев, В.И. Басков, И.Л. Бачило, А.А. Безуглов, А.А. Белкин, К.С. Бельский, С.Г. Березовская, С.В. Боботов, С.Н. Бочаров, А.Д. Бойков, И.А. Буданов, Р.Ф. Васильев, А.Ю. Винокуров, Ю.Е. Винокуров, Н.В. Витрук, В.Г. Вишняков, Б.В. Волженкин, В.Ф. Волович, С.И. Герасимов, В.Д. Горобец, В.М. Горшенев, В.В. Гушин, В.З. Гушин, А.И. Денисов, Г.И. Демин, Е.Ю. Догадайло, В.В. Зубков, В.Б. Исаков, С.М. Казанцев, Б.А. Кистяковский, Ю.М. Козлов, М.А. Краснов, В.А. Кряжков, Б.П. Курашвили, О.Е. Кутафин, Б.М. Лазарев, А.И. Лукьянов, Л.П. Макушенко, В.Д. Малков, А.Я. Малыгин, В.М. Манохин, И.С. Масликов, Н.И. Матузов, А.Г. Майоров, Н.В. Мельников, Е.А. Миронов, О.О. Миронов, В.В. Невинский, А.Н. Никитин, А.М. Омаров, С.А. Осипян, М.И. Пискотин, В.И. Радченко, В.И. Рохлин, В.П. Рябцев, И.С. Самощенко, А.Я. Слива, А.Б. Соловьев, М.С. Студеникина, К.Ф. Скворцов, А.Я. Сухарев, Ю.А. Тихомиров, В.А. Туманов, Е.Н. Устюгова, Ю.Н. Федоров, Н.И. Цимбаев, В.В. Черников, Н.В. Черноголовкин, В.Е. Чиркин, О.Ф. Шабров, М.С. Шалумов, В.И. Шинд, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеев и др.

В диссертации были использованы работы дореволюционных российских ученых, таких как И.Е. Андреевский, Н.О. Буцковский, А.И. Васильчиков, В.М. Гессен, А.Д. Градовский, И.Я. Гурлянд, В.Ф. Дерюжинский, А.И. Елистратов, В.В. Ивановский, В.О. Ключевский, А.Ф. Кони, Н.М. Коркунов, Н.В. Муравьев, И.Х. Озеров, С.А. Петровский, М.И. Свешников, В.Я. Фукс и др.

Были проанализированы и труды зарубежных ученых: И.Ж. Бахтыбаева, Л. Болье, Г. Бребана, В. Вичева, Э. Войтилайнена, Д. Гарнера, С. Герберштейна, Б. Гурнея, Ю.М. Грошевого, Р.Д. Давида, А. Демишеля, Р. Драго, Д. Карнеги, Е.Лентовска, Дж. Локка, М. Нимеллера, В.Ф. Опышко, М. Пикемаля, Е.Старосыцяк, Р. Фалмера, Э. Штернера, Я. Щепаньского и др.

Кроме того, использовались работы К. Маркса, Ф. Энгельса, В.И. Ленина, М.И. Калинина, Н.В. Крыленко, Е.Т. Гайдара, Б.Н. Ельцина, И.П. Рыбкина, Г.Н. Селезнева, Е.С. Строева, В.В. Путина.

Это позволило автору с учетом опыта, накопленного в разных странах, дать оценку места и роли прокуратуры в системе государственного контроля в прошлом и настоящем России. Выводы и предложения диссертации основаны также на изучении законодательного материала, ведомственных нормативных актов. Сбор первичной информации производился при выездах в субъекты

Российской Федерации, в аппарате Генеральной прокуратуры РФ, органах законодательной, исполнительной и судебной власти.

В ходе исследования процессов формирования, становления, взаимодействия прокуратуры и системы государственного контроля широко использовались методы социологических исследований. Активное применение в работе данных социологии позволило отразить общественное мнение, учесть интересы и потребности различных слоев общества, раскрыть диалектику изменений, происходящих в глубине предмета данного исследования.

Так, в 1998–1999 гг. по методике, разработанной автором и согласованной с руководством Генеральной прокуратуры Российской Федерации, было проведено изучение проблем правового статуса, роли прокуратуры в системе органов государственного контроля, места прокуратуры в политической системе нашего общества.

В ходе изучения в 18 субъектах Российской Федерации: Республике Алтай; Республике Башкортостан; Карачаево-Черкесской Республике; Республике Коми; Агинском Бурятском автономном округе; Ханты-Мансийском автономном округе; Алтайском, Ставропольском краях; Архангельской, Воронежской, Калининградской, Новосибирской, Рязанской, Самарской, Сахалинской, Свердловской и Тюменской областях; Москве – было проведено анкетирование депутатов законодательных (представительных) органов, работников аппарата правительства (администрации), глав и работников администраций городов и районов, работников контрольных органов, судей, работников министерства (управления) юстиции, сотрудников МВД, ФСБ, Федеральной службы налоговой полиции, работников таможенных органов, прокуратуры, Федеральных контрольных органов, депутатов Государственной Думы.

Всего в анкетировании приняли участие 3096 респондентов, в том числе 943 работника прокуратуры (из них 124 работника Генеральной прокуратуры РФ и Главной военной прокуратуры), 361 представитель Федеральных контрольных органов, 155 депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого и второго созывов. При этом 71% от числа опрошенных имели высшее юридическое образование.

В 1998 г. в Алтайском крае диссертантом было проведено обобщение практики реализации права на свободу совести в местах лишения свободы, изучение влияния происходящих процессов на деятельность уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции Российской Федерации, органов прокуратуры, направленную на решение задач регулирования порядка и условий исполнения и отбывания наказаний, определения средств исправления осужденных, охраны их прав, свобод и законных интересов, оказания осужденным помощи в социальной адаптации.

По разработанной диссертантом методике было проведено анкетирование в исправительно-трудовых учреждениях, следственных изоляторах и изоляторах временного содержания, расположенных на территории края; при этом было опрошено 740 респондентов.

Отдельные выводы, предложения диссертационного исследования

основаны на непосредственном изучении и сравнительном анализе деятельности органов прокуратуры и государственного контроля во Франции и Чешской Республике.

Научная новизна работы заключается в самом подходе к исследованию поставленной проблемы как комплексной и многоплановой и в предлагаемых решениях ряда конкретных вопросов, что находит выражение в основных положениях, разработанных автором, и сделанных на их основе выводах. В проведении исследования в аспектах, недостаточно изученных и систематизированных современной отечественной наукой, а также в том, что изложенные выводы и предложения имеют концептуальную и научно-практическую значимость для решения фундаментальной задачи реформирования системы органов контроля и прокуратуры Российской Федерации.

Поскольку в настоящее время особенно важна надзорная деятельность органов прокуратуры, связанная с проверкой исполнения законов, регулирующих конкретные механизмы осуществления экономической реформы, перехода к рыночным отношениям, охраны прав граждан, для укрепления законности и правопорядка необходимо обеспечение прокурорского надзора за исполнением законов органами государственного контроля, и поэтому эти проблемы были всесторонне исследованы в работе.

Диссертация является комплексным, монографическим исследованием наиболее важных аспектов функционирования органов прокуратуры и системы государственного контроля Российской Федерации, эволюции процессов правового регулирования их деятельности с учетом как дореволюционного, так и современного отечественного и зарубежного опыта. Наряду с этим проведен историко-правовой анализ основных этапов становления, развития и взаимодействия органов прокуратуры и контрольных органов России.

Диссертантом уточнен понятийный аппарат стиля государственного контроля и прокурорского надзора, внесены предложения по совершенствованию деятельности органов прокуратуры в условиях рынка и сформулированы конкретные предложения по реформированию и повышению эффективности деятельности системы органов государственного контроля.

В результате проведенного исследования автором обоснованы и выносятся на защиту следующие основные положения.

1. Поскольку надзор, осуществляемый прокуратурой Российской Федерации, является одной из форм государственного контроля, то наряду с президентским, парламентским, судебным контролем и контролем органов исполнительной власти он представляет собой самостоятельный элемент (подсистему) единой системы государственного контроля.

2. В текущий переходный период в государственном устройстве России (возникающие проблемы становления конституционных основ российского федерализма, развитие принципа разделения властей и др.) строгое соответствие деятельности прокуратуры законам Российской Федерации дает достаточные основания для утверждения, что неправильно относить прокуратуру к одной из традиционных ветвей власти, и что российская прокуратура не осуществляет

парламентский, судебный контроль, контроль органов исполнительной власти и президентский контроль, а в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» и другими федеральными законами, наряду с иными функциями, как единая федеральная централизованная система органов осуществляет от имени Российской Федерации функцию надзора.

3. Возложение на прокуратуру надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации усиливает правозащитную функцию прокуратуры России, создает, с одной стороны, реальные гарантии прав и свобод граждан, с другой – обеспечивает возможность воздействия на неправомерные действия органов власти и должностных лиц, включая и оценку деятельности различных контрольных органов.

4. Деятельность специальных контролирующих служб, ведомственных аппаратов и иных органов исполнительной власти по контролю за исполнением федерального законодательства не отвечает современным потребностям. Действующее в Российской Федерации законодательство, призванное регулировать основную массу отношений, складывающихся в процессе государственного контроля, определяющего компетенцию органов, осуществляющих этот контроль, их права, порядок финансирования, гарантии прав объектов контроля, гарантии защиты должностных лиц, органов государственного контроля, ответственность за нарушения законодательства о государственном контроле, страдает рядом недостатков. В связи с этим создание действенной системы государственного контроля, отвечающей потребностям общества на современном этапе, предполагает реализацию совокупности мер, направленных на совершенствование нормативно-правовой базы и организации.

5. Необходимо расширить состав участников координации деятельности по борьбе с преступностью, в том числе законодательно закрепить возможность привлечения к ней представителей органов государственного контроля (надзора) органов исполнительной власти, предусмотреть необходимость осуществления органами прокуратуры координации по разработке и применению законов, регламентирующих борьбу с преступностью. (Возможно проведение такой работы и на межрегиональном уровне).

6. В целях недопущения контроля со стороны криминальных структур над государством и обществом необходимо разработать комплекс мер по предотвращению доступа в органы власти граждан с уголовным прошлым, коррумпированных лиц. Для решения этой проблемы, кроме внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, необходимо принять федеральный закон, регулирующий лоббистскую деятельность, предусмотрев полномочия органов прокуратуры по осуществлению надзора за его исполнением.

7. Стиль государственного контроля и прокурорского надзора целесообразно рассматривать в качестве одного из резервов повышения эффективности деятельности органов прокуратуры и государственного контроля.

8. На современном этапе становления российской государственности, проявления новых явлений социально-правовой жизни, обусловленных курсом на демократизацию общества и всех государственных институтов, приоритетным

направлением реформирования и развития прокуратуры является ее открытость и подконтрольность гражданскому обществу, прозрачность ее политики и практических действий. Общественный контроль за деятельностью прокуратуры обогащает прокурорский надзор, а именно: осуществляемый гласно, под контролем общества, он теряет свой архаичный признак келейности (ненужной закрытости) и чрезмерной корпоративности, становится более эффективным, востребованным и восприимчивым населением. А общественный контроль, в свою очередь, становится более значимым и результативным.

9. Вступление России в Совет Европы, признание ею юрисдикции Европейского Суда по правам человека, ратификация ряда конвенций и договоров требуют от Российской Федерации неукоснительного соблюдения положений Конституции РФ, определившей, что общепризнанные принципы и нормы международного права и вступившие в установленном порядке в силу международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Приоритетное значение международных договоров и их прямое действие налагают на органы прокуратуры обязанности как по надзору за их соблюдением, так и по осуществлению взаимодействия с компетентными органами сотрудничающих стран по их точному и неуклонному исполнению, что может привести к положению, когда прокуратура Российской Федерации станет в определенных случаях как субъектом, так и объектом международного контроля.

10. Необходимо дальнейшее реформирование прокуратуры, которое должно осуществляться в соответствии с проводимой в стране государственной правовой реформой, с учетом потребностей общества и государства. Для достижения этих целей предстоит решить задачи: совершенствования организации деятельности прокуратуры Российской Федерации; создания современной, полноценной правовой базы функционирования системы прокуратуры России; максимального использования положительно зарекомендовавших себя на практике форм, методов и стиля прокурорской деятельности, обеспечения внедрения научных рекомендаций и приемлемого в российских условиях зарубежного опыта; улучшения работы с кадрами, повышения уровня их профессионализма, исполнительской дисциплины и внедрения элементов научной организации труда; укрепления делового взаимодействия с судами, правоохранительными органами; налаживания на новой основе взаимодействия с населением и институтами гражданского общества; расширения и углубления взаимовыгодных международных связей; доведения до нормативного уровня финансового и материально-технического обеспечения; правовой и социальной защиты работников органов и учреждений прокуратуры.

11. В связи с происходящим в последнее время процессом неуклонного всемерного возрастания роли и значения прокуратуры в осуществлении преобразований в государственном строительстве, в защите конституционных основ российского федеративного государства, его целостности и безопасности, законности на всей территории страны, вызванного осуществлением надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на

территории Российской Федерации, а также фактами противодействия этой деятельности, все более актуальной становится проблема укрепления правового статуса прокуратуры России. Это обусловлено тем, что прокуратура оказалась структурой, полномочия и порядок деятельности которой в Конституции РФ никак не обозначены, а это означает, что они могут варьироваться текущим федеральным законодательством. В связи с этим статус прокуратуры в сложившейся ситуации нельзя признать достаточно стабильным.

12. Для упрочения роли и положения прокуратуры в системе государственного контроля Российской Федерации диссертантом обосновывается ряд конкретных мер. В частности:

прокуратуре в Конституции Российской Федерации следует посвятить самостоятельную главу, в общей форме определив назначение прокуратуры, место в механизме государственной власти, закрепив ее функции, объекты прокурорского надзора;

установить в Конституции РФ, что о прокуратуре Российской Федерации принимается не федеральный закон, а федеральный конституционный закон;

в Конституции определить право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, а также аналогичные полномочия Генерального прокурора к законодательным органам субъектов Российской Федерации;

предусмотреть в действующей Конституции и Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» право на обращение Генерального прокурора РФ в Конституционный Суд РФ по вопросам соответствия правовых актов Конституции Российской Федерации;

изменить установленный ст. 129 Конституции РФ порядок назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации по согласованию с субъектами Российской Федерации;

установить, что финансирование органов прокуратуры РФ в полном объеме осуществляется исключительно за счет федерального бюджета, в котором ежегодно должна быть предусмотрена соответствующая защищенная статья;

внести в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» дополнения, предусматривающие осуществление за деятельностью прокуратуры общественного контроля, а также обязывающие работников прокуратуры участвовать в правовой пропаганде и правовом просвещении населения.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования определяется его ориентацией на решение актуальных проблем государственного строительства, определения места и роли прокуратуры в системе государственного контроля. Выносимые на защиту положения расширяют и углубляют концепцию системы государственного контроля. На базе соответствующей научной аргументации предложен ряд конструктивных решений, позволяющих пересмотреть некоторые традиционные представления об организации работы в органах государственного контроля и деятельности прокуратуры России.

Выводы автора имеют непосредственное отношение также к реальной обстановке, к сложным и противоречивым процессам, сопровождающим работу

органов прокуратуры, органов, осуществляющих контрольную деятельность, и могут быть использованы в научной и учебной юридической литературе, при преподавании конституционного (государственного) права, административного права, прокурорского надзора.

Практическая значимость исследования определяется возможностью использования его результатов в научной работе, при разработке нормативно-правовых документов и в осуществлении организационно-управленческих мероприятий по реформированию и совершенствованию организации и деятельности органов прокуратуры и системы государственного контроля.

Апробация и внедрение результатов исследования в практику. Содержащиеся в диссертации выводы и предложения представлены в тезисах и научных сообщениях на международных и российских научных и научно-методических конференциях, семинарах, заседаниях ученых советов российских научных и образовательных учреждений, в частности, в 1997 г. на международной, под эгидой Совета Европы и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, научно-практической конференции «Прокуратура в правовом государстве»; в 1997 г. на российской научно-методической конференции «Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров»; в 1997 г. на российской научно-практической конференции «Проблемы совершенствования прокурорского надзора (к 275-летию российской прокуратуры)»; в 1998 г. на германо-российской конференции «Парламентская демократия в Германии и Российской Федерации»; в 1999 г. на межвузовской региональной конференции «Всеобщая декларация прав человека: проблемы совершенствования российского законодательства и практики его применения», проведенной Академией управления МВД Российской Федерации; в 2000 г. на межвузовской научно-практической конференции «Актуальные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях».

В период с 1994 по 2001 гг. отдельные выводы и предложения исследования использовались диссертантом при участии в работе «круглых столов», парламентских слушаний, комитетов Государственной Думы, согласительных комиссий Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ, на пленарных заседаниях Государственной Думы, поскольку автор был депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации первого созыва, а затем – полномочным представителем Генерального прокурора РФ в Федеральном Собрании.

Ряд предложений диссертанта использовался при подготовке Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», Положения о прохождении службы в органах и учреждениях прокуратуры, Основных направлений совершенствования деятельности прокуратуры Российской Федерации в условиях судебно-правовой реформы, других законов, ведомственных нормативных актов и рекомендаций.

Кроме того, ряд материалов исследования направлялся Генеральной

прокуратурой РФ через сеть передачи данных «Атлас» (СПД «Атлас») в 1999 – 2001 гг. в прокуратуры субъектов Российской Федерации.

Структура диссертационной работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, объединяющих восемнадцать параграфов, содержащих последовательное изложение научного исследования и раскрывающих тему диссертации, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, степень научной разработанности проблемы, формулируются цели и задачи исследования, его теоретическая, нормативно-правовая и методологическая основа, дан обзор источников, которые использовал диссертант, раскрывается научная новизна и практическая значимость, формулируются научные положения, которые выносятся на защиту, отмечена апробация результатов проведенного исследования, а также указывается структура диссертации.

Глава 1. «Соотношение государственного контроля и прокурорского надзора». В данной главе раскрывается содержание контроля как функции управления, выделены и проанализированы основные виды и формы контроля, исследована сущность социального контроля и надзора, а также государственного контроля и прокурорского надзора, дано определение понятия «стиль государственного контроля и прокурорского надзора», его форм.

В диссертационной работе отмечено, что контроль представляет собой наблюдение и проверку соответствия процесса функционирования определенной системы принятым законам, планам, стандартам, правилам, приказам и т.п. В процессе контроля выявляются результаты управленческих воздействий, допущенные отклонения от принципов организации и регулирования. Контроль – своеобразная форма обратной связи, позволяющая устанавливать, насколько точно соблюдаются заданные системе параметры. Контроль играет важную роль в укреплении государственной дисциплины и законности при формировании органов государства, при реализации правотворческих, правоприменительных и правоохранительных полномочий.

По мнению диссертанта, классифицировать виды контроля можно по самым разным основаниям, исходя из целей классификации, из того, какие свойства рассматриваемого явления в данный момент представляют наибольший интерес. Различают два основных вида социального контроля: общественный и государственный, в каждом из которых выделяют разновидности.

В работе проведен анализ точек зрения различных авторов о существовавших в СССР и существующих в современной России видах контроля. В их число входят: общий (ведется в отношении деятельности проверяемого объекта в целом) и специальный (проводится в отношении либо определенного вида деятельности, либо определенного рода организаций). В зависимости от

того, на какой стадии деятельности контрольного объекта проводится проверка, различают контроль предварительный (превентивный), текущий и последующий; ведомственный (внутренний) и вневедомственный (функциональный) внешний контроль. По частоте проведения контроль подразделяют на непрерывный (следающий), периодический и конечный (финишный). Разделяют виды контроля и в зависимости от уровня его осуществления (местного, регионального, субъекта Российской Федерации, федерального) и др.

Ряд авторов выделяют политический контроль; экономический (хозяйственный) контроль как отличающийся от политического, социального, технического, правового контроля; международный контроль; контроль по результатам; контроль эффективности; упреждающий контроль.

Зарубежные ученые выделяют следующие виды контроля: управленческий контроль процессов управления, контроль управления с помощью областей ключевых результатов, контроль управления с помощью управленческой ревизии, контроль с помощью "разделяемых ценностей", инструктирование. Они считают, что контроль может быть чрезмерным (его результатом могут быть более высокие, чем приносимые выгоды, издержки) и ограничивающим (он может подавить инициативу, вызвать возмущение и разочарование и в конце концов оказаться пагубным для организации). И если ранее, в условиях нерыночной экономики подобная классификация контроля с нетрадиционными для нас элементами не всегда интересовала даже специалистов, то сейчас она представляет повышенный интерес.

Анализ норм действующей Конституции Российской Федерации позволил диссертанту в зависимости от органов, наделенных правом производить контроль, выделить: президентский контроль, парламентский контроль, контроль органов исполнительной власти и судебный контроль.

Перечисленные разновидности государственного и общественного контроля отличаются характером и объемом контрольных полномочий, кругом, уровнем и количеством подконтрольных объектов, формами и методами проведения контроля, его юридическими последствиями. Все это в конечном счете обуславливает их специфику.

В работе отмечено, что в контрольной деятельности выделяют такие формы, как учет, наблюдение, обследование, проверка исполнения, инспектирование, ревизия, надзор, и с учетом различных точек зрения дается их характеристика.

В процессе исследования автор, опираясь на труды отечественных и зарубежных ученых, на практику государственного строительства в СССР и Российской Федерации, попытался выявить сущность административного надзора и социального контроля. Диссертант признает, что попытки разграничить отмеченные понятия не лишены оснований. Дело в том, что постепенно в системе социального контроля надзор все более обособляется в особую форму, приобретает свои отличительные признаки. Поэтому автор поддерживает предложения по совершенствованию законодательства в плане более четкого определения соотношения понятий "надзор" и "контроль".

Отличительной чертой надзора, по сравнению с другими формами социального контроля, является, во-первых, то, что он всегда осуществляется государственными органами. Общественные организации и граждане привлекаются лишь к участию в отдельных мероприятиях по надзору. Во-вторых, надзор осуществляется в сравнительно узких областях государственного управления, тогда как сфера применения других форм социального контроля значительно шире. В-третьих, отличительной чертой надзора является предоставление органам, его осуществляющим, особых властных полномочий, не типичных для субъектов контроля.

Таким образом, надзор – это более узкое понятие, чем социальный контроль: их можно определить как отношение родового понятия (контроль) и вида (надзор). По мнению диссертанта, надзор – это контроль, осуществляемый уполномоченными на то государственными органами в отдельных сферах деятельности, связанный с возможностью использования особых властных полномочий.

Органы государственного надзора создаются главным образом для обеспечения законности действий всех органов управления, предприятий, организаций и их должностных лиц, соблюдения конституционных прав и свобод граждан, а также для осуществления контроля за наиболее опасными для человека и окружающей природной среды сторонами деятельности предприятий и организаций. Характерной чертой надзора является отсутствие между субъектами и объектами надзора организационной соподчиненности, т.е. деятельность надзорных органов направлена на объекты, независимо от их ведомственной подчиненности и форм собственности.

В ходе проведенного исследования диссертант пришел к выводу о том, что создание действенной системы государственного контроля, отвечающей потребностям общества на современном этапе, предполагает реализацию совокупности мер, направленных на совершенствование методологии его проведения, нормативно-правовой базы и организации.

Совершенствование методологии проведения государственного контроля включает: уточнение понятия государственного контроля; определение его цели и задач; определение принципов организации системы государственного контроля; установление четкой классификации органов государственного контроля; определение критериев и показателей оценки деятельности контрольных органов. Эта работа автором проведена.

Кроме того, диссертант полагает, что в настоящее время система государственного контроля в Российской Федерации находится в стадии формирования, ее законодательная база оставляет желать лучшего. Практика свидетельствует, что органы государственного контроля (прежде всего исполнительной власти) сегодня лишь условно могут быть определены в качестве элементов контролирующей системы. Их объединяют чисто формальные признаки причастности к решению вопросов контроля за исполнением законодательства. Связи между ними достаточно слабые, а систему, как известно, отличает не только наличие элементов, но и устойчивые связи между ними.

Система отграничивается от остальной среды и противостоит ей как нечто единое благодаря наличию у нее особого рода внутренних и внешних связей и определенной формы организованности.

Несмотря на многочисленность контролирующих органов, они обладают ограниченными возможностями воздействия на практику, о чем свидетельствует рост нарушений законов. В действиях этих органов много дублирования и низка действенность реагирования на выявленные нарушения. Тем не менее, хотя эти органы организационно разобщены, они все же связаны родственностью выполняемой функции (контроль). Именно названные общие черты позволяют, с точки зрения автора, говорить о системе государственного контроля, объединяющей как органы, наделенные контрольными полномочиями наряду с другими функциями, так и органы, созданные специально для этой цели.

В настоящее время важное значение приобретает вопрос о соотношении государственного контроля и прокурорского надзора. Отличительной чертой прокуратуры как подсистемы (элемента) формирующейся системы государственного контроля Российской Федерации является то, что она занимает в ней специфическое место, поскольку в отличие от других элементов системы, скажем, ведомственного и вневедомственного контроля, от имени государства осуществляет надзор за законностью в деятельности других контролирующих органов.

Прокуратура распространяет свою деятельность на объекты, не подчиненные ей в административном отношении, и не ограничена рамками той или иной отрасли хозяйства. Кроме того, прокуратура обладает конкретными властными полномочиями по привлечению к ответственности лиц, виновных в нарушении законов.

Поддерживая тесные деловые контакты с контролирующими органами, прокуратура ни в коей мере не вправе уклоняться от своих обязанностей по надзору за исполнением ими законов. Как форма государственного контроля прокурорский надзор является вневедомственным и всеобщим (за редкими исключениями, определенными законом), который как бы имеет приоритет перед всеми другими контрольными, в том числе надзорными органами. Прокуратура осуществляет надзор независимый, не связанный с местническими интересами региональных, национальных органов, ведомств.

Основываясь на результатах исследования взаимоотношений органов прокуратуры, осуществляющих прокурорский надзор, с контрольными органами, диссертант отмечает, что исходя из указанного выше понимания прокурорского надзора, можно было ожидать, что прокуратура должна реагировать на нечеткость, смешение функций других государственных органов, в частности, на "переплетение" компетенции ряда контрольных (надзорных) органов. Однако на деле этого не происходит и некоторые органы, осуществляющие контрольные функции, проявляют стремление стать не поднадзорными прокуратуре.

Автор считает, что сложившееся положение должно быть исправлено. Для этой цели Генеральной прокуратуре и НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ предстоит провести анализ всех

действующих и разрабатываемых законов.

В диссертации дается осмысление юридической природы, содержания, роли и значения стиля государственного контроля и прокурорского надзора, рассматривается его отличие от стиля деятельности в других сферах общества. Под стилем государственного контроля (надзора) и прокурорского надзора, по мнению диссертанта, следует понимать устойчивую совокупность личностных, конкретных, повторяющихся приемов и методов, применяемых субъектами государственного контроля (надзора) для достижения поставленных целей.

Обосновывается положение о том, что стиль контроля (надзора) всегда произведен от "устройства" государственного управления, то есть на формирование стиля государственного контроля и прокурорского надзора значительное влияние оказывает форма государства и прежде всего существующий политический режим. В решающей степени стиль контроля детерминирован также социально-экономическими отношениями, конкретно-историческими условиями страны, регионов, характером контролируемых объектов, наличием и состоянием подготовки кадров, духовным состоянием общества, уровнем развития культуры и пр.

В диссертационном исследовании представлен анализ различных точек зрения о применяемых субъектами государственного контроля и прокурорского надзора формах стиля и дается характеристика наиболее часто используемых из них: демократического (коллегиального); бюрократического; директивного (авторитарного); либерального (невмешивающегося) и др.

В процессе изучения практики осуществления государственного контроля и прокурорского надзора диссертант пришел к выводу, что для ряда субъектов госконтроля характерен стиль, который можно охарактеризовать как популистский. Он характеризуется стремлением к "облегченным" путям выхода из сложных ситуаций, к "панацейным" решениям. С их помощью удается добиваться определенного успеха, однако через некоторое время предложенные решения нередко заводят в тупик. Популистский стиль не столь характерен для прокурорских работников, но его элементы проявляются и у ряда прокуроров, особенно при стремлении занять вакантное место предшественника.

Отмечено, что формирование личного стиля работников государственного контроля и прокурорских работников – не функция их собственного организаторского таланта и не может рассматриваться как стихийный, неуправляемый процесс. Стиль должен сознательно вырабатываться на основе создания государством особых организационных условий, стимулирующих выбирать альтернативы своего поведения с учетом конкретных условий социальной действительности в целях всемерного повышения эффективности контрольной и надзорной деятельности.

Для этого наиболее характерные черты стиля государственного контроля и прокурорского надзора должны всячески поощряться и развиваться, получать нормативно-правовую базу для своего укрепления и качественного совершенствования. Это, безусловно, не означает, что право создает возможности для прямого "введения" определенного стиля контроля (надзора) с помощью

императивных предписаний определенных правовых норм. Правовые средства не действуют автоматически, а лишь создают соответствующие возможности и условия, которые еще надо реализовать, для чего необходима высокая правовая культура не только кадров системы государственного контроля, органов и учреждений прокуратуры, но и граждан.

Глава 2. «Формирование и развитие государственного контроля и прокурорского надзора в России и зарубежных странах». Содержание главы: государственный контроль в зарубежных странах; государственный контроль в России; организация и деятельность прокуратуры в зарубежных странах; прокурорский надзор в России.

Отмечено, что современный период развития России характеризуется многочисленными изменениями, происходящими в экономической жизни, в области государственного устройства, в идеологии. В этой связи диссертант счел важным изучение состояния и использования в национальной практике мирового опыта, касающегося конституционно-правового статуса прокуратуры, основных направлений и форм деятельности прокуратуры в разных странах (или органов, исполняющих функции, сходные с функциями прокуратуры Российской Федерации), их взаимодействия с другими органами государственной власти и управления.

Работа над темой привела к выводу о необходимости рассмотрения отдельных характеристик государственно-политического устройства и правовых систем группы западно-европейских стран (Франция, Германия, Англия) и США с классическими видами правовых систем, отличающихся стабильностью, КНР, СРВ, группы восточно-европейских стран, правовые системы которых в значительной степени восприняли многие положения из советского опыта при формировании и деятельности органов прокуратуры и государственного контроля, а также государств – членов СНГ и стран Балтии.

Проведенное изучение позволило сделать ряд выводов.

В современных условиях в западных государствах сложилось несколько форм контроля: парламентская (законодательных органов), исполнительных органов власти, судебная, институт парламентского уполномоченного (омбудсмена). Все они были рассмотрены диссертантом.

Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти является неременным условием устойчивого конституционного строя. Практике конституционных государств известны: право законодательной власти утверждать бюджет; выражать недоверие правительству; давать согласие на назначение членов правительства; проводить парламентские расследования деятельности министерств и любых должностных лиц государства. Причем право проведения парламентских расследований существует даже в таких государствах, где конституция не предусматривает вотума недоверия правительству.

В соответствии с принципом разделения властей в условиях господства права суды наделяются функциями контроля за соблюдением законности как в пределах компетенции судебной власти (контроль по вертикали), так и за

деятельностью органов законодательной и исполнительной власти. Практически все решения законодательных органов могут быть подвергнуты сомнению, и вопрос разрешается соответствующей судебной инстанцией. Что же касается исполнительной власти, то органы, участвующие в уголовном процессе, обязаны ставить в известность суд и получать его санкцию на свои действия.

Неотъемлемой чертой характеристики абсолютного большинства государств с развитыми демократическими традициями, вставших на путь демократического развития восточно-европейских стран и абсолютного большинства государств-членов СНГ и стран Балтии является наличие, последовательное развитие и введение института специализированного конституционного контроля.

Постоянно предпринимаются попытки (иногда с временным успехом) расширить права исполнительной власти, особенно в рамках уголовного процесса (предварительного следствия).

Основной подход к реформированию правовой системы в странах общего права заключается в тщательном анализе всех позитивных черт ее функционирования, бережном их сохранении, развитии, а также очень взвешенном, неспешном и нерадикальном изменении явно отрицательных аспектов этой системы.

Судебная, надзорная и иные (правоохранительные) системы ряда западных стран не являются унифицированными или едиными в обычном смысле. Они находятся в различных отношениях "по вертикали" и "по горизонтали". Эти системы нередко образуются не только в соответствии с административно-территориальным делением страны, но и (например, с целью нейтрализовать "местнические" воздействия) по округам, не связанным с административно-территориальным делением страны. Такое положение неизбежно отражается на составе и содержании функций и организационной структуре органов контроля (надзора) за соблюдением законов, если они выведены в самостоятельные от судебной власти образования.

В развитых правовых государствах наблюдается четкая тенденция к устранению монополизма в правоохранительной сфере. Это проявляется в многообразии форм реализации и разделения внутри каждой власти, в разнообразии организационных структур, которые дополняют и контролируют друг друга.

Происшедшие социально-экономические и политические перемены в Европе, Азии и целом мире, особенно после второй мировой войны и в течение последних десятилетий, привели к тому, что многие страны, в том числе государства Восточной Европы и бывшего Советского Союза, стремясь к созданию полноценного правового государства, стабильности в финансовой, экономической и политической жизни общества, осознали необходимость создания независимого органа, главной задачей которого является осуществление внешнего контроля за правильным, целевым и эффективным использованием финансовых средств и иных ресурсов государства, надлежащим исполнением бюджета страны, и создали такие органы.

Хорошо зарекомендовал себя институт омбудсмана. При создании службы во многих государствах высказывалось опасение возможного пересечения полномочий и сферы компетенции омбудсменов и судов, омбудсменов и прокуратуры, омбудсменов и органов административной юстиции. Но на самом деле эта проблема не стала неразрешимой.

При исследовании государственного контроля в России и бывшем СССР автор отступил от принципов пропорционально-равномерного освещения всех исторических периодов развития государственного контроля в нашем Отечестве. Особое внимание было уделено еще малоизученным вопросам: зарождению государственного контроля в Древнерусском государстве и государственному контролю в Российской Империи.

Проведенные исследования деятельности прокуратуры и других государственных органов зарубежных стран, выполняющих функции, сходные с функциями прокуратуры Российской Федерации, с точки зрения автора, свидетельствуют о том, что в мире нет единой схемы, определяющей полномочия и задачи прокуратуры. Место прокуратуры в современном обществе есть результат длительной эволюции, а распространявшаяся ранее и нередко распространяемая теперь информация о деятельности прокуратуры за рубежом часто носит односторонний характер, приспосабливаясь к отдельным ведомственным оценкам и суждениям.

Объем полномочий прокуратуры в разных странах существенно различается. В то же время есть так называемые ключевые и неделимые функции, которые прокурор осуществляет практически повсеместно либо единолично, либо во взаимодействии с другими органами. Это прежде всего принятие решения об уголовном преследовании, поддержание обвинения в суде, подача протестов на судебные решения.

Органы прокуратуры в большинстве государств обеспечивают паритет между интересами правоохранительных органов и правами лица, привлеченного к уголовной ответственности. Общеизвестно, что одна из главных задач прокурора – это достижение справедливости и защита свободы. Общей чертой прокурорской деятельности является участие прокурора в процессе выработки уголовной политики, даче рекомендаций по применению правовых норм, конструктивной критике действий органов государственной власти и управления.

Прокуратура играет важную роль в оказании помощи жертвам преступлений, определяя направления политики государства по отношению к ним. Практически повсеместно прокуратура защищает интересы граждан, участвуя в уголовном и гражданском судопроизводстве.

В законодательстве почти всех европейских государств и других стран закреплены и реализуются на практике принципы объективности, беспристрастности, независимости и действительности. Основная задача органов прокуратуры – защита общества и граждан от преступности.

Несмотря на различия форм деятельности, в сущности функций прокуратур разных стран есть основной принцип, свойственный прокурорской системе в демократическом режиме, – обеспечение прав человека и гражданина.

Особое значение в зарубежных странах придается вопросу взаимодействия органов прокуратуры с полицией. При всем многообразии типов этого взаимодействия необходимо отметить, что общим в этом вопросе для большинства зарубежных стран является понимание и законодательное закрепление того, что прокуратура есть и будет практически единственным органом контроля за полицией, соблюдением ею законов, реализацией основных нормативных актов по защите прав и свобод человека.

Процесс перераспределения функций по контролю законности в деятельности государственных органов стран с демократическими режимами произошел намного раньше, чем в Российской Федерации. Многие из тех вопросов, которые в настоящее время отнесены к предмету общенадзорной деятельности российской прокуратуры, там переданы в ведение разветвленной системы органов, осуществляющих юрисдикционный контроль за администрацией на всех уровнях – омбудсменов и их аналогов, конституционных судов, судов общей и специальной юрисдикции, квазисудебных органов и т.д. Таким образом, отсутствие у зарубежной прокуратуры общенадзорных (в принятом у нас понимании) функций вовсе не говорит о том, что в этих государствах они не осуществляются вообще.

Для абсолютного большинства этих стран характерен процесс деидеологизации правоохранительной, в том числе прокурорской деятельности. Государства Центральной и Восточной Европы, СНГ в своих Конституциях, законах о прокуратуре закрепили положения о независимости органов прокуратуры от любых политических партий и какого-либо политического влияния.

В большинстве государств Европы, Азии, в США нет правоохранительных органов, фактически полностью независимых от военного командования. Органы военной юстиции (военной прокуратуры) этих стран не наделены достаточными властными полномочиями для устранения правонарушений, допускаемых органами военного управления. В результате этого военное командование нередко имеет более сильные позиции, чем органы военной юстиции (военной прокуратуры).

При освещении вопроса «Прокурорский надзор в России и СССР» диссертант отмечает, что в настоящее время особенно важно глубоко изучить историю возникновения прокуратуры как государственного органа, учреждения прокуратуры в Российской Империи, привнесения на российскую почву сложившихся в западных странах принципов ее организации и деятельности, создания прокуратуры в Советской России, а затем в СССР и Российской Федерации, и предпринял попытку провести такое исследование.

В работе анализируются не получившие достаточного освещения вопросы, связанные с деятельностью органов следствия, судов и прокуратуры в условиях гражданской войны на территориях белых правительств, отсутствия прокуратуры в Советской России вплоть до 1922 г., взаимодействия органов прокуратуры и государственного контроля на различных этапах развития нашего государства и ряд других проблем, имеющих важное значение для решения задач становления и

развития органов прокуратуры и органов государственного контроля Российской Федерации.

Проанализировав законодательство, регулирующее деятельность прокуратуры Российской Федерации, диссертант отметил, что по сравнению с прокуратурой советского периода развития нашего государства прокуратура России не осуществляет надзор за исполнением законов гражданами; действия и акты прокуроров могут быть обжалованы в судебном порядке; прокурор уже не осуществляет надзор во всех видах судопроизводства, а только участвует в рассмотрении судами дел в случаях, предусмотренных процессуальным законодательством РФ и другими федеральными законами. Повысилось функциональное содержание деятельности прокуратуры по обеспечению законности и правопорядка, охраняемых законом прав и свобод граждан. В этих целях на прокуратуру возложен надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации, исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, она стала координировать работу правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

В деятельности прокуратуры законодательно закреплены принципы гласности, независимости от иных органов и подчинения только закону. Прокурорские работники не могут быть членами выборных и иных органов, образуемых органами государственной власти и местного самоуправления, членами общественных объединений, преследующих политические цели; не могут принимать участие в их работе и в своей служебной деятельности не связаны их решениями; не вправе совмещать свою основную деятельность с иной оплачиваемой или безвозмездной деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой. При этом отличительной особенностью современной российской прокуратуры является то, что она выполняет возложенные на нее функции в строгом соответствии с Конституцией РФ и законами Российской Федерации.

По мнению диссертанта, проводимое в настоящее время прокуратурой Российской Федерации международное сотрудничество и предполагаемое расширение этой деятельности в дальнейшем приведет к тому, что прокуратура РФ станет в определенных случаях как субъектом, так и объектом международного контроля. Предложены новые перспективные направления международного сотрудничества Генеральной прокуратуры РФ.

Кроме того, рекомендовано дополнить ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» положением о том, что прокуратура РФ осуществляет от имени Российской Федерации надзор не только за соблюдением Конституции РФ, исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, но и за исполнением норм ратифицированных в установленном порядке и вступивших в законную силу международных договоров Российской Федерации.

Указано на имеющиеся в деятельности органов прокуратуры РФ недостатки и отмечено, что на современном этапе общественных преобразований прокуратура должна работать более эффективно по ряду направлений, в том

числе участию в деятельности по развитию федерализма, сохранению правового и экономического единства страны, правозащитной деятельности, надзору за исполнением законов, защищающих экономическую свободу граждан и государства, а также прав предпринимателей.

Отмечено, что хотя на современном этапе развития органов прокуратуры основная законодательная база, регулирующая ее организацию и деятельность, в основном создана, тем не менее этот вопрос остается актуальным в связи с созданием управлений Генеральной прокуратуры РФ в федеральных округах. Создание Генеральным прокурором РФ указанных структур соответствует проводимым в Российской Федерации реформам, направленным на совершенствование и развитие принципов федерализма, укрепление вертикали власти, обеспечение конституционной законности и правопорядка на территории России.

В связи с этим ряд ученых и практиков стали предлагать создать прокуратуры федеральных округов, что, по их мнению, даст возможность более оперативно реагировать на нарушение законности в субъектах Федерации, обеспечить применение мер уголовной ответственности по фактам злостного неисполнения должностными лицами решений судов о признании недействительными законов и иных нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации и т. д.

Однако диссертант не склонен безоговорочно поддерживать данную позицию. Имеются основания полагать, что создание федеральных окружных прокуратур может понизить уровень централизации, управляемости и эффективности деятельности органов прокуратуры в целом, поскольку это неизбежно приведет к дублированию функций указанных прокуратур, прокуратур субъектов Федерации и аппарата Генеральной прокуратуры, а также повлечет неоправданные дополнительные расходы на содержание аппарата федеральных окружных прокуратур. Безусловно, рассматриваемый вопрос требует дальнейшего изучения. Однако разрешение отмеченных проблем в деятельности прокуратур субъектов Федерации скорее видится не в организованной перестройке прокурорской системы, а в укреплении независимости всех звеньев прокуратуры от влияния местных властей.

Автором рассмотрены предложения ряда российских ученых и государствоведов стран – членов СНГ об отнесении прокуратуры к особой, контрольной власти и сделан вывод о том, что это противоречит действующей Конституции РФ, принципу разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, и что на данном этапе развития российского государства об этом говорить рано. Хотя отмечено, что по мере развития государственных институтов, усложнения государственной жизни и обособления многих государственных органов можно будет говорить о выделении новых, помимо традиционных, ветвей власти, в том числе контрольной.

Проанализированы и признаны неконструктивными и противоречащими действующему законодательству, Конституции Российской Федерации предложения ряда ученых и политиков о том, что прокуратура, выполняя

функцию уголовного преследования, осуществляет особый вид исполнительной власти – обвинительную.

Основываясь на теоретических исследованиях и итогах анкетирования, диссертант делает ряд других выводов, в частности:

неправильно относить прокуратуру к одной из традиционных ветвей власти, так как ее деятельность не укладывается в рамки какой-либо из них, прокуратура убедительно доказала свою способность эффективно сотрудничать в интересах законности с любой ветвью власти;

деятельность прокуратуры Российской Федерации соответствует объективным потребностям российского общества. Основная ее особенность состоит в том, что она является прокуратурой смешанного (надзорно - обвинительного) типа, выполняет функции как надзора за исполнением закона, так и уголовного преследования. При этом для деятельности работников органов прокуратуры Российской Федерации немаловажным фактором является такая составляющая гражданского общества, как традиции;

применительно к условиям России, где острые конфликты между центральной властью и регионами, сепаратизм и местничество достаточно распространены, прокуратура является одним из эффективных институтов, укрепляющих государственность;

сама по себе прокуратура не может быть признаком ни демократичности, ни авторитарности государства и его конституционной системы. Дело в другом: прокуратуру нельзя отрывать от условий, в которых она осуществляет свою деятельность, от того, как власть относится к праву и законности;

прокуратура России должна быть реформирована. При этом "реформа во имя самих реформ" недопустима. Она должна определяться условиями переживаемого нашей страной периода с учетом реально сложившейся ситуации в сфере обеспечения законности, защиты прав и свобод граждан, интересов российского общества, государства и опираться на широкое обобщение зарубежного опыта.

Кроме того, автор поддерживает мнение ученых и практиков о том, что установленный ст. 129 Конституции РФ порядок назначения на должность прокуроров субъектов Российской Федерации по согласованию с ее субъектами требуется изменить, так как это ставит прокуроров в прямую зависимость от органов представительной и исполнительной власти субъектов Федерации, что противоречит одному из основополагающих принципов прокурорского надзора – независимости прокуроров от каких-либо органов власти и негативно сказывается на их деятельности.

Необходимо установить в Конституции, что о прокуратуре принимается не федеральный, а федеральный конституционный закон; закрепить в нем главное назначение прокуратуры – надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением действующих на ее территории законов; обозначить в Конституции функции, принципы организации и деятельности прокуратуры (законность,

единство, централизация, независимость, гласность и т. д.), порядок назначения на должность и освобождения от должности Генерального прокурора РФ и его заместителей.

Глава 3. «Прокуратура и контрольная деятельность государственных органов». В главе рассматриваются состояние, проблемы и перспективы президентского контроля, парламентского контроля, контроля органов исполнительной власти, судебного контроля и их соотношения с деятельностью органов прокуратуры.

Отмечено, что президентский контроль осуществляется в двух основных формах: а) непосредственный контроль Президента Российской Федерации; б) президентский контроль через соответствующую систему: Администрацию Президента Российской Федерации, ее структурные подразделения и должностных лиц, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах.

При изложении этого вопроса автор указал, что, выступая гарантом прав и свобод человека и гражданина, Президент РФ, согласно ч.2 ст.80 Конституции Российской Федерации контролирует соблюдение конституционных прав и свобод органами государственной власти и местного самоуправления, их должностными лицами, государственными и муниципальными служащими. Президент Российской Федерации осуществляет контроль за законностью актов органов исполнительной власти. Он может отменить постановления и распоряжения Правительства РФ в случае их противоречия Конституции РФ, федеральным законам и указам Президента РФ. В соответствии с ч. 2 ст.85 Конституции РФ Президент вправе приостановить действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае их противоречия Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом. Осуществляя контроль за законотворческой деятельностью палат Федерального Собрания РФ до подписания федеральных конституционных и федеральных законов, Президент России оценивает их на соответствие Конституции РФ.

В соответствии со ст. 83 Конституции Российской Федерации Президент РФ вправе председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации. Ему подчинен и подотчетен ряд федеральных органов исполнительной власти. Контрольные полномочия Президента РФ в отношении этих органов закреплены в нормативных актах, регулирующих их деятельность.

Президентский контроль осуществляется и через определенные президентские структуры, в положениях о которых среди прочих функций предусмотрены и контрольные.

Проанализировав положения об этих структурах, диссертант, в частности, отметил, что Главное контрольное управление Президента РФ осуществляет как внутренний (ведомственный) контроль (акты Президента), так и внешний (вневедомственный) контроль (законы Российской Федерации). Однако

необходимо отметить, что это входит в объем полномочий прокуратуры РФ, которая, согласно ст. 1 Закона «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, причем даже в большем объеме, чем Главное контрольное управление.

Анализ содержания отмеченного Положения показывает, что в действительности данное Управление по своим задачам и функциям не является контрольным органом с точки зрения общих представлений о принципах и содержании государственного контроля. Причем ряд пунктов Положения о Главном контрольном управлении Президента Российской Федерации, как Впрочем и о ряде других управлений, требует переработки.

Рассмотрены также высказываемые в научной литературе предложения о том, что координирующим органом многообразной деятельности контрольных органов федерального уровня (за исключением правоохранительных органов) должно стать Главное контрольное управление или, как полагают другие, прокуратура. В результате обстоятельного анализа диссертант пришел к выводу, что скорее им должен стать координационно-аналитический орган при Президенте Российской Федерации, содействующий реализации главой государства конституционных полномочий по обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия всех ветвей и органов власти при проведении государственного контроля.

Отмечается, что президентский контроль осуществляют полномочные представители Президента Российской Федерации в семи федеральных округах России. В соответствии с Положением о них на представителей Президента РФ кроме других обязанностей возложены организация контроля за исполнением решений федеральных органов власти, контроль за соответствием нормотворческой деятельности в регионах Конституции РФ, федеральным законам и организация взаимодействия с органами прокуратуры по обеспечению законности в деятельности властных структур субъектов Российской Федерации. Указано также на необходимость совершенствования правового статуса полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе в соответствии с требованием времени и в дальнейшем.

В работе отмечено, что ряд ученых даже предлагают отнести прокуратуру к "президентской власти". Сопоставив различные позиции, основываясь на результатах проведенного опроса, автор пришел к выводу, что это неверная точка зрения. Но при этом, по мнению диссертанта, Президент РФ осуществляет и определенные полномочия в отношении прокуратуры России. Так, он определяет основные направления правовой политики, проводимой государством, является центральной фигурой при утверждении и реализации государственных правовой, судебно-правовой реформ, общероссийских программ по борьбе с преступностью и других основополагающих нормативных документов, от содержания которых зависит во многом то, какое место в их реализации будет отведено органам прокуратуры. Генеральный прокурор России и подчиненные ему прокуроры осуществляют свои полномочия по координации деятельности по борьбе с

преступностью в соответствии с Положением, утвержденным Президентом Российской Федерации. Генеральный прокурор ежегодно представляет Президенту страны доклад о состоянии законности и правопорядка и о проделанной работе по их укреплению.

Генерального прокурора РФ назначает и освобождает от должности Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации; последний также может отстранить его от должности в случае возбуждения в отношении него уголовного дела.

Президент РФ формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, в котором Генеральный прокурор РФ (по должности) возглавляет Межведомственную комиссию по общественной безопасности, борьбе с преступностью и коррупцией, а один из заместителей Генерального прокурора входит в состав Межведомственной комиссии по конституционной безопасности.

В соответствии с Конституцией РФ Президент России олицетворяет не какую-либо ветвь власти, а единую государственную власть, обеспечивает государственную целостность, согласованное функционирование и взаимодействие структур государственной власти.

Таким образом, к особенностям президентского контроля можно отнести то, что он является всеобъемлющим, так как охватывает сферы жизнедеятельности как государства, так и общества и в различной степени деятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти; независимым, так как осуществляется как непосредственно Президентом РФ, так и структурными подразделениями и должностными лицами, входящими в Администрацию Президента РФ; в силу его субъектов и возможности привлекать к осуществлению контроля различные государственные органы, в том числе прокуратуру, а также представителей общественности может быть действенным и эффективным. Результаты президентского контроля при определенных условиях используются как различными государственными органами, в том числе входящими в правоохранительную систему, так и институтами гражданского общества. Однако практика его осуществления свидетельствует о том, что президентский контроль нуждается в дополнительной законодательной регламентации.

Основываясь на результатах проведенного исследования, диссертант сделал еще ряд выводов и предложений, в том числе о необходимости включения в предмет прокурорского надзора не только исполнение законов, но и указов Президента РФ общенормативного характера, внося соответствующее дополнение в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Конституцию Российской Федерации.

При исследовании парламентского контроля отмечено, что хотя в нынешней Конституции РФ отсутствует указание о том, что парламент осуществляет контрольные полномочия, но анализ ее норм и положений свидетельствует о том, что в ней содержатся полномочия палат Федерального Собрания РФ, касающиеся нескольких сфер контроля. Прежде всего, это контроль за Правительством РФ – Государственная Дума наделена правом решать вопрос о

доверии ему. Одним из важнейших инструментов парламентского контроля за исполнительной властью является заслушивание отчета Правительства об исполнении федерального бюджета и др. Далее, это контроль за назначением на высшие государственные посты; согласие на назначение Председателя Правительства, назначение Председателя Центробанка России (Государственная Дума), назначение на должность судей высших федеральных судов, Генерального прокурора (Совет Федерации). Особо выделяется отрешение Президента РФ от должности.

Существует механизм контроля со стороны Федерального Собрания за соответствием указов Президента Конституции и законам Российской Федерации. Так, Совет Федерации осуществляет контроль при утверждении указов Президента РФ о введении военного положения, чрезвычайного положения, за решением Президентом вопроса о возможности использования Вооруженных Сил за пределами территории Российской Федерации.

Хотя широко применяемый в других странах институт депутатского запроса не был предусмотрен в действующей Конституции, парламентарии включили его в федеральный закон. При этом депутаты допускают случаи направления в органы прокуратуры обращений по вопросам, не касающимся их полномочий, что является, по существу, вмешательством в деятельность правоохранительных органов.

Среди перечисленных форм парламентского контроля депутаты особое внимание уделяют возможности проведения депутатских расследований, хотя это не нашло закрепления в Конституции РФ. В работе проанализирован порядок создания и деятельности подобного рода комиссий, образованных Государственной Думой Федерального Собрания РФ, и сделан вывод, что, образовав эти комиссии, Государственная Дума нарушила не только конституционные положения о ее полномочиях, но и составляющие основы конституционного строя – принцип разделения властей (ст. 10 Конституции), а также требования соответствия Конституции Российской Федерации принимаемых в Российской Федерации актов и обязанность всех органов государственной власти соблюдать Конституцию РФ (ст. 15 Конституции).

Далее автор анализирует деятельность ряда субъектов государственного контроля – Счетной палаты Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека, их отношения с органами прокуратуры и приходит к ряду выводов и предложений, в том числе:

ежегодный доклад о работе Счетной палаты РФ необходимо представлять не только Федеральному Собранию, но и Президенту, и Правительству Российской Федерации. В нем должна даваться оценка исполнения Закона о федеральном бюджете, называться причины, результаты и виновники его неисполнения, говорить о проблемах исполнения бюджета и состояния экономики в целом, предлагаться пути решения проблем;

деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации не подменяет деятельность других правозащитных институтов и тем более не отменяет ее. В настоящий период нет достаточных оснований

рассматривать институт Уполномоченного как альтернативу суду или прокуратуре. Уполномоченный по правам человека - правовой институт, действующий дополнительно к существующим правозащитным институтам;

в связи с тем что Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» и Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» разрабатывались для новых в России государственных институтов, определенных Конституцией Российской Федерации, что предопределило неполноту, некоторую правовую ограниченность, а порой даже противоречивость норм этих законов, требуется внести в них определенные изменения и дополнения. Подтверждением тому является заключение Генеральной прокуратурой со Счетной палатой РФ и Уполномоченным по правам человека соглашений о порядке взаимодействия и сотрудничества по вопросам, не отрегулированным в названных законах.

Диссертант отмечает, что парламентский контроль за деятельностью органов прокуратуры проявляется в следующем. Во-первых, своей законодательной деятельностью парламент придает четкую государственно-правовую определенность всем аспектам правовой реформы. Это направление следует считать приоритетным, поскольку оно затрагивает наиболее актуальные вопросы внутренней и, что немаловажно особенно после вступления Российской Федерации в Совет Европы, – внешней политики. Во-вторых, именно парламент конституирует организации и учреждения, в чьей компетенции решение вопросов, по которым с ними так или иначе органам прокуратуры приходится взаимодействовать. В-третьих, палаты парламента принимают и вносят на подпись Президенту РФ законопроекты, позволяющие прокуратуре работать эффективно (в том числе и государственный бюджет). В-четвертых, финансовый контроль. Речь идет об использовании части бюджета, касающейся финансирования органов прокуратуры, о правильности расходования выделенных денежных средств.

Кроме того, Генеральный прокурор РФ ежегодно представляет палатам Федерального Собрания доклад о состоянии законности и правопорядка в стране и проделанной работе по их укреплению; Совет Федерации, Государственная Дума вправе пригласить Генерального прокурора на заседание соответствующей палаты для получения информации по тому или иному вопросу.

Органы прокуратуры взаимодействуют с законодательной властью, оказывая влияние на ее функционирование, прежде всего путем осуществления надзора за исполнением законов. Одной из форм взаимодействия с палатами Федерального Собрания РФ является участие прокуратуры в правотворческой деятельности. Эта проблема подробно проанализирована в работе, и в результате автор утвердился в мнении, что в этой связи настоятельно требуют реализации доводы ряда ученых и практиков о необходимости внесения ряда изменений в Конституцию Российской Федерации:

прокуратуре в Конституции РФ должна быть посвящена самостоятельная глава. В ней в общей форме целесообразно определить назначение прокуратуры, место в механизме государственной власти, закрепить ее функции, объекты

прокурорского надзора;

необходимо предусмотреть право законодательной инициативы Генерального прокурора РФ, а также аналогичные полномочия Генерального прокурора применительно к законодательным органам субъектов Российской Федерации.

Для повышения эффективности нормотворческой деятельности Федеральному Собранию РФ необходимо создать банк данных законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, а в регионах – банки данных нормативных актов муниципальных образований. К ним могли бы, в случае необходимости, подключиться различные пользователи, в том числе органы прокуратуры.

Требуют своего разрешения и проблемы, возникающие при постановке вопроса о привлечении парламентариев к уголовной ответственности.

В результате обстоятельного и глубокого анализа автор пришел к выводу, что несмотря на несомненную важность взаимодействия палат Федерального Собрания и прокуратуры, нет каких-либо серьезных оснований считать, что прокуратуру Российской Федерации можно отнести к законодательной власти.

При рассмотрении контроля органов исполнительной власти отмечено, что его можно разделить на общий, ведомственный и вневедомственный.

Подчеркивается, что важное место в системе вневедомственного контроля принадлежит государственным инспекциям – специально созданным контрольным органам, призванным вести борьбу с нарушениями действующего законодательства в целях всемерного укрепления и соблюдения государственной дисциплины. Несмотря на различие в наименованиях госинспекций, ряд одинаковых признаков раскрывает их сущность. Прежде всего, они образуются специально для контроля как одной из управленческих функций, что подтверждается теми задачами, которые ставит перед ними государство.

Специфическую разновидность государственного контроля представляет собой административный надзор. Он осуществляется в отношении органов исполнительной власти, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений и граждан. Субъектами административного надзора являются: органы Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности (Госатомнадзор России), Федерального горного и промышленного надзора России (Госгортехнадзор России), отдельные государственные комитеты, государственные инспекции, федеральные службы, российские агентства. В работе дается подробный анализ деятельности некоторых из них, и в результате исследования диссертант пришел к ряду выводов и предложений.

Отмечается, что в Российской Федерации нет разработанной научной теории контроля, учитывающей закономерности ее развития, что является одной из главных причин, тормозящих не только формирование действенной правовой базы, но и практическое создание тесно взаимодействующих элементов единой системы государственного контроля. В Конституции Российской Федерации и в федеральных законах отсутствует понятие государственного контроля. Положения о вновь создаваемых контрольных органах не всегда полно и четко

определяют их функции. В то же время положения о ранее созданных и продолжающих действовать контрольных органах своевременно не обновляются в соответствии с меняющимися условиями их деятельности, принятыми федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Органы государственной власти, осуществляющие в настоящее время функции контроля (контрольные и надзорные органы), как правило, не взаимодействуют между собой, степень автономности режима их функционирования неоправданно высока. Это приводит к дублированию в работе. В то же время важные стороны процесса государственного управления, несмотря на образование ряда органов исполнительной власти, в той или иной мере осуществляющих координационную деятельность, нередко остаются вне контроля.

Для правильной организации работы государственных органов надзора и контроля важен порядок финансирования их деятельности. Как государственные органы они должны находиться на госбюжете. Вместе с тем, ряд органов, осуществляющих государственный надзор, как показали исследования, финансируется за счет поднадзорных объектов, что не способствует, естественно, эффективности проводимой ими работы.

Крайне редко федеральные органы исполнительной власти, наделенные функциями государственного контроля, используют свои полномочия для пресечения правонарушений. Более того, издаваемые ими нормативные правовые акты иногда противоречат действующему законодательству, что порождает условия, способствующие совершению правонарушений. Не в полной мере используют свои контрольные полномочия и территориальные структуры федеральных органов государственного контроля. Имеет место нерациональное распределение контрольных полномочий в отдельных сферах государственного контроля между федеральными органами исполнительной власти.

Что касается взаимоотношений прокуратуры и исполнительной власти, то они строятся по двум направлениям: отношения надзора и отношения взаимодействия.

Взаимодействие прокуратуры с органами исполнительной власти может осуществляться в различных формах: участие в правительственных программах (по согласованию), например по борьбе с преступностью; инициативы по изданию и разработке проектов постановлений правительства, затрагивающих конституционные и другие права граждан; проведение экспертизы таких документов, подготовленных в аппарате правительства, и пр.

Автор в ходе работы утвердился в мнении, что исполнение закона лишь тогда максимально эффективно, когда обеспечен реальный и всесторонний контроль за этим процессом, который невозможен без исполнительной власти: все ее звенья в пределах компетенции в той или иной мере осуществляют контрольную деятельность и при этом взаимодействуют с органами прокуратуры, которые, осуществляя надзор, по сути ведут контроль за контролем, проводимым органами исполнительной власти.

Далее в работе рассмотрены проблемы реализации закрепленного в действующем Законе о прокуратуре РФ положения о том, что Генеральный прокурор и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью ряда правоохранительных органов, чем, по сути, законодательно определено важное направление деятельности прокуратуры по надзору за исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, и ее взаимодействия с органами исполнительной власти.

Диссертант предложил в Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью внести изменения, включив в него органы Федеральной пограничной службы Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, а также Федеральное агентство правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации (ФАПСИ), что обусловлено особой важностью информации, которой снабжает Федеральное агентство правоохранительные органы для борьбы с преступностью, и, кроме того, Федеральную службу охраны Российской Федерации и Службу внешней разведки Российской Федерации, что особенно важно при организации борьбы с международным терроризмом.

В связи с этим в исследовании дан анализ состояния работы по выполнению решений коллегий Генеральной прокуратуры, приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации, посвященных вопросам осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в деятельности контролирующих органов исполнительной власти, и определены пути дальнейшего выполнения принятых решений.

Диссертант обращает внимание на то, что после издания постановления Правительства РФ от 3 июня 1995 г. № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации», Указа Президента РФ от 2 мая 1996 г. № 642 «О мерах по развитию органов юстиции», утверждения 2 августа 1999 года Указом Президента РФ № 954 Положения о Министерстве юстиции Российской Федерации наблюдается тенденция переноса части надзорных функций прокуратуры на Министерство юстиции РФ. Это приводит к определенным противоречиям в деятельности органов юстиции и прокуратуры.

В подтверждение отмеченного в работе дан анализ ряда статей и положений подготовленного в Минюсте России, рассмотренного и одобренного на заседании его коллегии в октябре 2000 г. проекта Федерального закона «О юстиции».

Все это, с точки зрения диссертанта, свидетельствует не только о расширении контрольной деятельности государства в целом, что само по себе понятно и объяснимо, но и о том, что одновременно необходимо определить приоритетные направления прокурорского надзора, разграничить контрольные функции органов исполнительной власти и надзорные функции прокуратуры, определить направления, поэтапность данного процесса и т.д. Это должно происходить в интересах общества, государства и под их контролем, а не для удовлетворения интересов той или иной государственной структуры.

В диссертационном исследовании отмечено, что административно-властный характер полномочий прокурора в надзоре за исполнением законов

органами предварительного следствия, дознания, органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, в определенной мере способствует формированию у ряда ученых и практиков взгляда на прокуратуру как орган исполнительной власти.

Основываясь на анализе различных, порой прямо противоположных, позиций по рассматриваемому вопросу, а также на результатах проведенного опроса, диссертант пришел к выводу, что прокуратура взаимодействует с исполнительной властью как самостоятельный государственный институт, обеспечивающий исполнение законов, принятых законодательной властью. Но при этом органам прокуратуры не присущ ни один характерный признак исполнительной власти. Более того, вся деятельность органов этой власти по исполнению законов поднадзорна прокуратуре, и, соответственно, прокуратура не относится и не может быть отнесена в силу приведенных выше аргументов к исполнительной ветви государственной власти.

По теме исследования автором сделан еще ряд выводов:

принципиальное различие прокуратуры и органов контроля состоит в том, что прокуратура является универсальным органом правозащиты, охранителем законных прав и интересов граждан, юридических лиц, общества и государства. На прокуратуру возложен надзор за исполнением законов различными субъектами правоприменения, включая правоохранительные и контролирующие органы;

в настоящее время в стране действует большое количество государственных органов, обладающих весьма обширными полномочиями по выявлению и пресечению правонарушений разных видов. Более половины из них наделены правом наложения административных взысканий на должностных лиц и граждан в соответствии с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях. Однако деятельность этих органов в части осуществления контроля не была и не является в настоящее время эффективной;

многие контрольные органы не соблюдают существующий порядок наложения санкций, иногда допускают произвол по отношению к хозяйствующим субъектам (юридическим лицам и гражданам);

существующая система отчетности не позволяет порой судить о реальном исполнении функций государственного контроля, не отражает истинного положения дел о наложении штрафных и иных санкций и фактическом их применении;

необходимо законодательно закрепить следующие обязанности сотрудников органов государственного контроля: рассматривать (в определенный срок) обращения граждан о нарушении прав и свобод; в случае необходимости принимать меры к устранению выявленных нарушений; незамедлительно информировать соответствующие правоохранительные органы и органы прокуратуры Российской Федерации о выявленных правонарушениях и др.;

одновременно важно четко определить обязанности органов прокуратуры: информировать контролирующие органы о мерах, а по возможности, и о результатах их реализации, принятых по материалам и информации, требующим

прокурорского реагирования; принимать меры к тому, чтобы контролирующие органы сделали все возможное для устранения правонарушений и привлечения виновных лиц к установленной законом ответственности.

Диссертант также согласен с теми авторами, которые предлагают принять Закон об основах государственного контроля в Российской Федерации. Сформулирован ряд его основополагающих положений, включая необходимость осуществить нормативное закрепление в нем поднадзорных прокуратуре органов контроля.

Кроме того, необходимо внести изменения в Закон «О прокуратуре Российской Федерации» и законодательно закрепить право органов прокуратуры координировать деятельность по борьбе с преступностью не только правоохранительных органов, но и органов государственного контроля исполнительной власти.

Рассматривая проблемы судебного контроля, диссертант отмечает, что отправлением правосудия – основная, но не единственная функция судов. В процессе своей деятельности они осуществляют и другую функцию, в частности – судебного контроля. За сравнительно непродолжительное время, прошедшее после принятия ныне действующей Конституции РФ, тенденция более широкого привлечения судов к контролю за действиями и решениями органов других ветвей государственной власти дает о себе знать все осязаемее. Принят ряд решений высших судебных инстанций, свидетельствующих о том, что суды и впредь будут проявлять активность в данной сфере.

В то же время судебная система действует и развивается в тесном взаимодействии с представительными (законодательными) и исполнительными органами власти, что дает возможность избежать чрезмерной концентрации властных полномочий у какой-либо из них, осуществлять контроль за соблюдением принципа разделения властей и в конечном счете направлено на охрану Конституции РФ и обеспечение конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Практика деятельности Конституционного Суда РФ, применения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ряда других федеральных законов позволили отметить в работе, что судебный контроль осуществляет не только Конституционный Суд, но также суды общей юрисдикции и арбитражные суды. При этом контроль осуществляется путем прямого применения норм Конституции; руководства Конституцией РФ и законами при проверке судами общей юрисдикции актов нормативного характера, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти; направления запросов в Конституционный Суд Российской Федерации и пр.

Автор отмечает, что у правоприменителя возникают сложности при работе с постановлениями и определениями Конституционного Суда РФ, так как в отличие от постановлений определения публикуются только по специальному предписанию Конституционного Суда, и предлагает постановления и определения официально публиковать в специальном массовом и доступном

периодическом издании.

Деятельность Конституционного Суда РФ и практика применения Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» выявили ряд недостатков, которые, по мнению диссертанта, необходимо устранить путем внесения соответствующих изменений и дополнений в названный закон и действующую Конституцию РФ.

Вызывает сожаление, и это положение необходимо исправить, что Генеральный прокурор лишен права обращения в Конституционный Суд, хотя ранее он был наделен таким полномочием. Кроме того, необходимо предусмотреть в Законе о Конституционном Суде Российской Федерации процессуальный механизм исправления ошибочных решений и место Генерального прокурора РФ в этом механизме: право представлений в Конституционный Суд о пересмотре либо истолковании его решений, порядок участия Генерального прокурора в этой деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, а также определить процессуальный статус Генерального прокурора Российской Федерации как представителя государственного органа по надзору за исполнением законов.

В работе отмечены проблемы, возникающие в деятельности конституционных и уставных судов в субъектах Российской Федерации. Призванные осуществлять контроль за соответствием актов органов государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления Основному закону субъекта, а также его толкование, они созданы только в ряде из них. При этом суды испытывают материальные, финансовые проблемы, недостаточную методическую помощь со стороны органов федеральной власти и научных центров, а порой и просто нежелание на местах создавать конституционные и уставные суды.

С точки зрения автора, весьма актуален и поэтому стал предметом освещения в работе целый ряд аспектов взаимоотношений прокуратуры с органами судебной власти. В их числе: взаимодействие и сотрудничество прокуратуры с различными ветвями судебной власти; соотношение правозащитной функции прокуратуры и суда; вопросы реализации прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве; соотношение прокурорского надзора и судебного контроля за законностью и обоснованностью применения мер процессуального принуждения в ходе предварительного следствия; проблемы и перспективы взаимодействия органов прокуратуры с судами при реализации функции координации по борьбе с преступностью; совместной правотворческой деятельности и др.

Отмечено, что судебная реформа 90-х годов, имеющая в качестве конечной цели создание сильной и независимой судебной власти, не могла не затронуть взаимодействующие с ней органы правоохранительной системы, прежде всего прокуратуру. Подробно исследуя этот вопрос, диссертант обосновывает вывод о том, что если в прошлом действительно были основания говорить о некотором совмещении функций уголовного преследования и правосудия, то ныне и концептуально, и в законодательстве, и на практике эти функции четко

разведены, и, более того, как проводник законности прокуратура кровно заинтересована в сильной независимой судебной власти.

Взаимоотношения прокуратуры с судебной властью определяются в основном процессуальным законодательством Российской Федерации и Федеральным законом о прокуратуре РФ. Прокуратура не осуществляет надзор за судом. Внесение протеста прокурора на приговор и иное судебное решение является свидетельством не надзора, а формой выражения несогласия с незаконным или необоснованным, по мнению прокурора, судебным решением.

При всем разнообразии форм взаимодействия прокуратуры с судебной властью они независимы друг от друга, но преследуют единую цель – обеспечение законности и конституционных гарантий человека и гражданина.

Между тем независимость судебной власти совсем не означает, что она абсолютно свободна от внешнего контроля, в том числе органов прокуратуры. Но опротестование прокурором в необходимых случаях судебных решений не свидетельствует об ущемлении независимости суда. Протест прокурора не аннулирует и не отлагает судебное решение, в нем лишь ставится вопрос о его отмене или изменении перед вышестоящим судом, которому только и принадлежит последнее слово по данному вопросу.

Диссертант отмечает, что прокурор таким образом в суде первой инстанции осуществляет не только обвинительную функцию, но, кроме того, выступает как гарант прав и свобод граждан, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства. Обозначать функцию прокурора в суде первой инстанции только как уголовное преследование, как это делают некоторые авторы, – значит ориентировать прокурора исключительно на изобличение подсудимого, перелгать на последнего и его защитника обязанность выявлять оправдывающие подсудимого, а также смягчающие его ответственность обстоятельства, что принципиально не согласуется с презумпцией невиновности, согласно которой обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

В контрольных судебных стадиях (кассационной и надзорной) прокурор, давая свое заключение о законности и обоснованности приговора, постановления и определения суда, также способствует правильному разрешению дела, обеспечению прав человека.

Автор полагает, что участие прокуроров в суде могло быть более эффективным, если бы они участвовали в рассмотрении каждого уголовного дела публичного обвинения, как того требует принцип, согласно которому судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон (ст. 123 Конституции РФ). Однако реализовать данное конституционное положение в полной мере прокуратура в настоящее время не может, так как для обеспечения участия прокуроров по всем уголовным делам публичного обвинения требуется значительное увеличение их штатной численности.

Представляется, что контроль за соблюдением законов прокурором и судом должен быть взаимным – такова основа их взаимодействия. Однако чтобы этот процесс был эффективнее, следует уточнить условия применения ст. 46 Конституции РФ о праве на судебную защиту в ходе предварительного

расследования. Речь в этом случае может идти о защите судом конституционных прав и свобод граждан, а не о вмешательстве суда в оперативную деятельность по расследованию преступлений. При разработке нового Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации необходимо законодательно закрепить право прокуроров приносить протесты на решения суда, касающиеся оперативно-розыскной деятельности.

Судебный контроль в сфере управления осуществляют и арбитражные суды. Новое арбитражное законодательство расширило компетенцию арбитражных судов, укрепило правовые начала их деятельности, повысило гарантии законности и обоснованности разрешения хозяйственных споров.

В то же время, проведенные диссертантом исследования свидетельствуют, что в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации (АПК РФ) необходимо внести изменения и дополнения, в том числе расширить полномочия прокурора: предоставить право участвовать в арбитражном процессе не только в тех случаях, когда он предъявил иск в арбитражный суд, но и во всех других, когда этого требуют интересы государства и общества; определить полномочие прокурора на принесение апелляционной и кассационной жалобы как принесение апелляционного и кассационного протеста; предоставить право на принесение апелляционного и кассационного протеста не только на решения арбитражных судов по делам, возбужденным им, но и на все другие неправосудные решения.

Диссертантом обстоятельно проанализированы мнения сторонников и противников отнесения прокуратуры к системе судебной власти и отмечается, что включением ст. 129 (о прокуратуре) в гл. 7 Конституции РФ "Судебная власть" прокуратура искусственно отнесена к судебной власти, что не соответствует правовому статусу органов прокуратуры.

Глава 4. «Прокуратура и контрольная деятельность негосударственных институтов». Содержание главы: прокуратура и органы местного самоуправления; контрольная деятельность общественных объединений; деятельность церкви и прокуратура; контрольная деятельность средств массовой информации; деятельность лоббистских групп в органах власти, другие неформальные структуры и прокуратура.

В этой главе рассмотрен опыт проведения в России Земской реформы 1864 г. и с учетом точек зрения по этому вопросу дореволюционных российских, зарубежных авторов, современных исследователей дан анализ состояния в Российской Федерации местного самоуправления в настоящее время. Отмечается, что прокурорский надзор должен выступать в качестве важной гарантии законности в деятельности органов местного самоуправления.

Кроме того, диссертант пришел к выводу, что ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающая, что органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением уставов муниципальных образований, противоречит действующему Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации», в соответствии с которым органы прокуратуры осуществляют надзор лишь за соблюдением

Конституции РФ и исполнением законов, каковыми уставы муниципальных образований не являются. Поэтому предложено привести Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в соответствие с Законом о прокуратуре.

Учитывая, что в условиях политического плюрализма независимость и беспристрастность работников прокуратуры становится все более важным фактором обеспечения стабильности и правопорядка, диссертант исследовал проблему контроля за деятельностью прокуратуры со стороны партий, профессиональных союзов, трудовых коллективов и вопросы их взаимодействия.

Подчеркнуто, что в современных условиях было бы неверным заявлять, что партии совсем не оказывают влияния на деятельность органов прокуратуры. Такое влияние осуществляют, прежде всего, партии, представленные в Государственной Думе, так как именно через нее проходят законопроекты, которые могут не только улучшить, но и осложнить возможности осуществления прокуратурой своих функций. Используя средства массовой информации, партийный актив, они могут распространять (и порой распространяют) среди широких масс искаженное мнение о деятельности прокуратуры. Через своих представителей в Совете Федерации партии способны влиять на кадровую политику органов прокуратуры и т.д.

При рассмотрении работы профессиональных союзов проанализировано законодательство, регулирующее их деятельность, в том числе право профсоюзов создавать инспекции труда, которые при осуществлении своих полномочий взаимодействуют с органами прокуратуры, государственными органами надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и правил охраны труда.

Далее автор, полемизируя с оппонентами, считающими, что в настоящее время органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов общественными объединениями, основываясь на нормах действующего законодательства и практике применения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», утверждает, что эта позиция не верна, хотя признает, что Закон о прокуратуре допускает возможность прокурорского вмешательства в их деятельность, но только в тех случаях, когда речь идет о нарушении прав и свобод человека и гражданина.

В диссертационном исследовании подчеркивается, что на современном этапе развития органов прокуратуры важно не противодействовать осуществлению в рамках закона общественного контроля за деятельностью прокуратуры не только отмеченными институтами гражданского общества, но и отдельными гражданами.

В письмах, обращениях, жалобах, заявлениях в ходе личного приема граждан прокурорами всех уровней вскрываются различного рода упущения и нарушения. Данные опросов общественного мнения дают материал, на основе которого Федеральное Собрание и другие институты власти, субъекты законодательной инициативы могут составлять свое мнение о работе органов прокуратуры и вносить изменения и дополнения в действующие законодательные акты.

Одной из форм общественного контроля должна стать статистика. Это позволит предоставить обществу данные о состоянии преступности, нагрузке следователей, всех направлениях проделанной работы, а также сведения о заработной плате, льготах работников прокуратуры, случаях их привлечения к ответственности за должностные нарушения и т.д. Благодаря общественному контролю развитие системы органов прокуратуры будет осуществляться не в отрыве от тех процессов, которые протекают в гражданском обществе.

Далее автор на основе исторических источников, материалов, в том числе законодательных актов современного периода, результатов проведенного анкетирования осужденных, исследует вопросы взаимодействия церкви и прокуратуры. Отмечается, что происшедшая в государственной политике и общественном сознании переоценка взглядов на религию, признание ее положительной роли в социальной сфере, высокого потенциала нравственного воздействия на человека нашли свое отражение в деятельности уголовно-исполнительной системы России.

Данные проведенного исследования указывают на то, что с началом проведения комплекса мер по взаимодействию подразделений уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ с религиозными конфессиями в большинстве исправительно-трудовых учреждений стало снижаться количество совершенных преступлений и нарушений режима содержания, достигнут ряд других положительных результатов.

В итоге диссертант пришел к ряду выводов:

усиление влияния различных конфессий в местах лишения свободы ставит перед работниками прокуратуры вопрос о необходимости овладения определенными знаниями в области истории религии и взаимодействия религиозных конфессий с государственными органами, прежде всего прокуратурой, судом, полицией, милицией России;

только совместными усилиями, в том числе в ходе надзорной и контрольной деятельности Генеральной прокуратуры, Минюста РФ, Русской православной церкви и других законно действующих на территории Российской Федерации религиозных конфессий, можно противостоять проникновению в места лишения свободы "стоящих вне закона" различного рода лжеучений и лжепророков;

деятельность религиозных организаций в следственных изоляторах и исправительно-трудовых учреждениях не панацея от всех бед, но ее можно рассматривать как одно из важнейших подконтрольных государству и обществу направлений в исправлении осужденных на основе приобщения их к истокам духовности, веры, общечеловеческим нравственным ценностям, заложенным в религии, и она требует своего дальнейшего совершенствования.

В работе диссертант отмечает, что в своей повседневной деятельности определенные контрольные функции выполняют средства массовой информации (СМИ), занимающие важное место и в борьбе с преступностью. Причем в этом вопросе они могут играть двоякую роль, как позитивную, так и негативную.

Основываясь на итогах проведенного исследования, автор пришел к ряду выводов:

гласность должна быть неотъемлемой частью правоохранительной деятельности, начиная со следствия и кончая вынесением приговора. Гласность имеет очень важный аспект - учет общественного мнения. Критика отдельных фактов в работе прокуратуры должна быть использована в целях совершенствования ее деятельности;

Генеральной прокуратуре необходимо готовить больше информационных материалов для общероссийских и, что особенно важно, для региональных СМИ, а также рассмотреть возможность издания совместно с другими правоохранительными органами массовой газеты;

Генеральной прокуратуре совместно с прокурорами субъектов Федерации следует организовать обучение прокурорских работников специфике взаимодействия прокуратуры со средствами массовой информации;

ввиду того что ощущается недостаточная правовая подготовка журналистов, необходимо с помощью Генеральной прокуратуры Российской Федерации организовать на добровольной основе их правовую учебу;

в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» целесообразно внести дополнения об обязанности участия работников прокуратуры в правовой пропаганде и правовом просвещении населения.

Диссертант отмечает, что необходимо усилить прокурорский надзор за исполнением законов в информационной сфере, расширить влияние прокуратуры на формирование общественного климата, способствующего противодействию преступности и преодолению правового нигилизма.

Актуальность исследования деятельности лоббистских групп, других неформальных структур, взаимоотношений с ними органов прокуратуры, по мнению автора, определяется в значительной мере тем, какое место занимает лоббизм в развитых странах Запада, а также все большим его проявлением в строящей свою государственность России. Очень редко принимаемые палатами Федерального Собрания РФ законы свободны от влияния лоббизма (если не в содержании основных статей, то в виде поправок или нюансов в формулировках отдельных положений). То же в той или иной мере относится и к нормативным актам Правительства и указам Президента РФ, нормативным актам, принятым в субъектах Российской Федерации.

Очевидно, что надо начать исследование данного процесса уже сейчас, ибо его забвение может привести к труднопредсказуемым последствиям. Это тем более важно в связи с тем, что в такой постановке рассматриваемый вопрос в России еще не исследовался. Но лоббизм в нашем государстве существует, все активнее заявляя о себе в политическом процессе, причем пребывает он в стадии «дикого» развития, которую западный и, прежде всего американский лоббизм, давно прошел.

Далее диссертант выделяет различные формы лоббирования, отмечая, что лоббизм – это весьма распространенное явление в правотворческом процессе, порой легализованное (в некоторых странах действуют законы о лоббизме), порой

нелегализованное. Однако нельзя это явление обозначить только как нежелательное и противоправное, как утверждают некоторые российские исследователи.

Лоббирование – это естественное явление в правотворчестве, но когда при лоббировании используются недопустимые средства (подкуп, обман, взятничество), тогда оно ведет, по существу, к правотворческому произволу. Чтобы этого не допустить, разрабатываются и используются в правотворчестве специальные процедуры, в государственном аппарате создаются специальные структуры. И именно для того чтобы при принятии законов не нарушалось действующее законодательство, процессы правотворчества и лоббирования должны быть максимально прозрачны, подконтрольны как государству и его органам, так и обществу, и гражданам.

Для этого парламентариям необходимо принять целый пакет законов и постановлений, которые бы регулировали вопросы, касающиеся их чести и достоинства, с одной стороны, а с другой – позволяли правоохранительным органам, в том числе прокуратуре, расследовать факты совершенных депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации Федерального Собрания РФ правонарушений. Одновременно органы прокуратуры должны выработать систему работы с сообщениями средств массовой информации о фактах лоббирования, связанного порой с «незаконным получением денежного вознаграждения» в депутатской среде, о чем нередко сообщают сами депутаты на страницах газет, журналов и в электронных СМИ.

Для разрешения этих проблем необходим закон, регулирующий в Российской Федерации лоббистскую деятельность. Он должен сыграть определенную роль в борьбе с коррупцией, вывести из «теневой сферы» некоторые виды взаимодействия общества с властными структурами, а также содействовать открытой, законной, ориентированной на государственные и общественные интересы системе воздействия на органы власти.

Отмечается также, что, став экономически сильной, организованная преступность пытается «войти во власть», стремясь осуществлять криминальный контроль над государством и обществом. В связи с этим органы прокуратуры обязаны наряду с Президентом, исполнительной властью и парламентом Российской Федерации разработать меры по предотвращению доступа в структуры государственной власти граждан с уголовным прошлым и коррумпированных лиц. По мнению диссертанта, на современном этапе это возможно, в частности, путем внесения дополнений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «Об основах государственной службы Российской Федерации», предусмотрев требования и к лицам, претендующим на замещение выборных должностей государственной службы.

В заключении дана обобщенная итоговая оценка проделанной работы, сформулированы перспективы изучения проблемы, не решенные или не в полной мере решенные в диссертации вопросы, намечены направления дальнейшего исследования темы.

Основные положения диссертации изложены в следующих научных публикациях автора:

1. Монографии, учебные пособия.

1. Законодатель - это профессия. - Барнаул, 1995. - 5 п.л.
2. Прокуратура в условиях становления российской политической системы. - М., 1998. - 4 п. л.
3. Роль церкви в политической жизни государства и реализации права на свободу совести в пенитенциарных учреждениях России (Учебное пособие). - Барнаул, 1999. - 1,8 п.л.
4. Прокуратура в политической системе современной России (состояние, проблемы и перспективы). - М., 1999. - 5 п.л. В соавторстве. (С. 1-58 подготовлены диссертантом).
5. Прокуратура России в системе государственного контроля. - М., 1999. - 22,25 п.л. /Рецензия: Законность. - 2001. - № 2/.
6. Прокуратура и контрольные органы России. - М., 2000. - 12,25 п.л. /Рецензия: Право и политика. - 2001. - № 1/.
7. Прокуратура и контрольные органы зарубежных стран. - М., 2000. - 14 п.л./Рецензия: Прокурорская и следственная практика. - 2000. - № 3-4/.

II. Научные статьи.

8. Совершенствование стиля местного государственного управления//Актуальные вопросы правоведения в современный период. Сб. статей. -Томск: Изд-во Томск. ун-та. 1995. - 0,1 п.л.
9. Парламентский контроль. Прокуратура. Взаимодействие и противоречия//Проблемы совершенствования прокурорского надзора. К 275-летию российской прокуратуры. Материалы научно-практической конференции. - М., 1997. - 0,3 п.л.
10. Правотворчество и прокурорский надзор //Журнал российского права - 1997.- №5.- 0,3 п.л.
11. Формирование стиля управленческой деятельности в органах прокуратуры// Проблемы совершенствования подготовки и повышения квалификации прокурорско-следственных кадров. Материалы научно-практической конференции. - М., 1997.- 0,25 п.л.
- 12.Общественный контроль за деятельностью прокуратуры как реализация конституционных прав граждан //Проблемы обеспечения конституционной законности как функция публичных структур. Сб. статей. - М., 1997. - 0,8 п.л.
13. Приватизация. Прокурорский надзор. Итоги и перспективы //Научная информация по вопросам борьбы с преступностью. № 158. - М., 1997. - 0,65 п.л.
14. Нормотворчество в субъекте Российской Федерации и прокурорский надзор //Информационно-справочный обзор Алтайского краевого Законодательного Собрания. - Барнаул, 1998. - № 21. - 0,3 п.л.
15. Реализация права на свободу совести в ИТУ // Законность. - 1998. - № 9.- 0,45 п.л.
16. Прокуратура как важное звено становления в России демократического

правового государства // Журнал российского права. - 1998. - № 9. - 0,45 п.л.

17. Государственный контроль. Прокурорский надзор (различия и единство) // Современное российское право: Федеральное и региональное измерение. Сб. статей. - Барнаул: Изд-во Алтайского ун-та. 1998. - 0,2 п.л.

18. Государственный контроль в дореволюционной России // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. - 1998. - № 8. - 1 п.л.

19. Парламент и законотворчество // Законность. - 1999. - № 4. - 0,4 п.л.

20. Прокуратура в политической системе современной России // Бюллетень прокуратуры Воронежской области. - Воронеж, 1999. - № 10. - 0,3 п.л.

21. Прокуратура России. Ее правовой статус. Проблемы и перспективы // Информационный бюллетень прокуратуры Рязанской области. - Рязань, 1999. - № 3. - 2 п.л.

22. Прокуратура России. Ее место и роль в политической системе // Информационный бюллетень прокуратуры Республики Коми. - Сыктывкар, 1999. - № 5а. - 2,1 п.л.

23. Результаты исследования Генеральной прокуратуры РФ по вопросу о месте и роли прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Информационный бюллетень прокуратуры Республики Башкортостан. - Уфа, 1999. - № 2. - 2 п.л.

24. Правовой статус прокуратуры // Бюллетень прокуратуры Тюменской области (спецвыпуск). - Тюмень, 1999. - 2,1 п.л.

25. Российское законотворчество и прокуратура // Аналитический вестник Государственной Думы. - 1999. - № 16. - 1,2 п.л.

26. Проблемы развития правового статуса российской прокуратуры на современном этапе // Информационный бюллетень Генеральной прокуратуры Российской Федерации. - М., 1999. - № 3. - 1 п.л.

27. Новое в законодательстве о прокуратуре // Законодательство. - 1999. - № 6. - 0,7 п.л.

28. Место прокуратуры в государственном механизме современной России // Законность. - 1999. - № 10. - 0,5 п.л.

29. Законотворчество в Российской Федерации и прокуратура // Прокурорская и следственная практика. - 1999. - № 3-4. - 0,6 п.л.

30. Прокуратура России и ее правовой статус // Бюллетень прокуратуры. - Новосибирск, 1999. - № 2. - 0,8 п.л.

31. Церковь и реализация прав на свободу совести в пенитенциарных учреждениях России // Российская цивилизация: история и современность. Сб. статей. - Воронеж, 1999. - 1,7 п.л.

32. Итоги работы второй Госдумы и прокуратура // Законность. - 2000. - № 3. - 0,5 п.л.

33. Законность лоббистской деятельности как направление прокурорского надзора // Проблемы теории, практики и кадрового обеспечения управления в органах прокуратуры. Сб. статей. - М., - 2000. - 0,5 п.л.

34. Кто он, Уполномоченный по правам человека в России? // Философские

науки. - 2000. - №1.- 0,6 п.л.

35. Прокуратура в зарубежных странах //Законность. – 2000. - № 10. – 0,5 п.л.

36. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и прокуратура//Всеобщая декларация прав человека: проблемы совершенствования российского законодательства и практики его применения. Материалы межвузовской региональной конференции. – М., 2000. – 0,5 п. л.

37. Прокуратура в зарубежных странах// Законность.– 2000. - № 11. – 0,5 п. л.

38. К вопросу о видах и формах контроля в управленческой деятельности // Актуальные проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в современных условиях. Материалы научно-практической конференции. – Барнаул, 2000. – 0,6 п. л.

39. Счетная палата России и Генеральная прокуратура РФ (Проблемы и перспективы взаимоотношений) // Философские науки. – 2000. - № 4. – 0,7 п. л.

40. Координация российской прокуратурой деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью (история, состояние, перспективы)//Журнал российского права. – 2001. - № 3. – 0,6 п. л.

41. Динамика становления и развития российской прокуратуры//Право и политика. – 2001. - № 3 – 1,5 п. л.

Всего по теме исследования опубликовано 35 научных статей. Общий объем публикаций составляет более 92 печатных листов.

Бессарабов Владимир Григорьевич

Корректор Макарова О.И.

Формат 60х84/16

Подписано в печать 11.04.2001 г.

Заказ 218

Усл. печ. л. 2

Тираж 120 экз.

Отпечатано на ризографе НИИ проблем укрепления законности и
правопорядка

10 ✓